Anlage B 2

Anwendung des IFG auf die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages

Rechtsgutachten

erstellt im Auftrag

der Bundesrepublik Deutschland,
vertreten durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages,
dieser vertreten durch den Direktor beim Deutschen Bundestag,

von

Prof. Dr. Matthias Rossi,

Universität Augsburg.

Dezember 2012

Wesentliche Ergebnisse

Das nachfolgende Gutachten gelangt zu folgenden Ergebnissen:

1. Der Verfassung lässt sich kein unmittelbares subjektives Informationszugangsrecht entnehmen. Dem objektivrechtlichen Öffentlichkeitsgebot, das sich aus einer Zusammenschau verschiedener Verfassungsnormen ableiten lässt, kann der Gesetzgeber auf vielfältige Weise Rechnung tragen. Deshalb ist es verfehlt, das Maß der Transparenz der Verwaltung allein nach der Reichweite eines voraussetzungslosen Informationszugangsanspruchs zu bestimmen.

2. Die Tätigkeiten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages partizipieren an dem verfassungsrechtlichen Schutz der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Parlaments sowie an den verfassungsrechtlich geschützten Statusrechten der Abgeordneten im Sinne eines funktionalen Voraussetzungsschutzes. Darüber hinaus stärken sie die Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative und gewährleisten eine effektive Opposition.

3. Aus diesem Grunde unterfallen die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages von vorneherein nicht dem Anwendungsbereich des IFG, soweit sie Aufgaben wahrnehmen, die spezifisch der parlamentarischen Arbeit zu dienen bestimmt sind.

4. Der Rückschluss von den gesetzlich normierten Ausnahmen auf einen insoweit stets eröffneten Anwendungsbereich des IFG ist ein unzulässiger Trugschluss. Er ignoriert den in der Gesetzgebungsgenese geäußerten Willen des Gesetzgebers, überträgt das erst im Anwendungsbereich des Gesetzes geltende Grundsatz-Ausnahmeverhältnis auf die Frage der Eröffnung des Anwendungsbereichs, missachtet die durch die Inkongruenz von funktional-organisatorisch begründetem Anwendungsbereich und inhaltlich begründeten Ausnahmebestimmungen gegebene eigenständige Bedeutung der Ausnahmebestimmungen und führt vor allem zu der paradoxen Konsequenz, dass der Anwendungsbereich des IFG mit weniger normierten Ausnahmebestimmungen kleiner wäre.

5. Das Informationsfreiheitsgesetz zielt nicht darauf, jedem dieselbe Informationsbasis zur Verfügung zu stellen wie Abgeordneten. Die einfachgesetzlich normierte Informationszugangsfreiheit ergänzt die verfassungsrechtlich verankerte parlamentarische Demokratie, vermag diese aber nicht zu relativieren oder gar zu substituieren.

6. Der Umstand, dass der „Leitfaden für die Unterabteilung Wissenschaftliche Dienste (WD)" im Einzelfall die Preisgabe von Informationen ermöglicht, steht der Unanwendbarkeit des IFG nicht entgegen. Bei der Handhabung der Bestimmungen des Leitfadens sind freilich allgemeine rechtsstaatliche Grundsätze sowie insbesondere das Willkürverbot zu beachten.

7. Soweit einzelne Tätigkeiten der Wissenschaftlichen Dienste in den Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes fallen, sind die gesetzlichen Ausnahmetatbestände zu beachten.

8. Hinsichtlich der Ausnahme zum Schutz des Geistigen Eigentums darf das urheberrechtliche Erstveröffentlichungsrecht nicht dadurch unterlaufen werden, dass die Preisgabe der begehrten Information an einen einzelnen Antragsteller nicht als Veröffentlichung qualifiziert wird. Vielmehr steht die individuelle Zugänglichkeit der Sache nach einer Veröffentlichung gleich, weil sie erstens zu einem Verlust der tatsächlichen Verfügungsgewalt führt und zweitens mit Blick auf spätere Antragsteller nicht hinreichend zwischen einer individuellen und einer allgemeinen Zugänglichkeit unterschieden werden kann.

9. In rechtsvergleichender Hinsicht zeigt die Praxis in fünf ausgewählten Staaten, dass Informationen solcher Einrichtungen, die funktional den Wissenschaftlichen Diensten des Deutschen Bundestages vergleichbar sind, in der Regel nicht nach dem jeweiligen Informationsfreiheitsgesetz zugänglich sind.

Inhaltsverzeichnis

A. Gutachtenauftrag und Überblick

Das Gutachten soll die Anwendung des IFG des Bundes[1] auf die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages klären.

Anlass, nicht jedoch alleiniger Gegenstand des Gutachtens, ist ein Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin, das den Anspruch eines Bürgers auf Herausgabe bestimmter Unterlagen der Wissenschaftlichen Dienste bejaht hat.[2] Ausgehend von diesem konkreten Urteil soll in abstrakter Weise geklärt werden, ob die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages überhaupt in den Anwendungsbereich des IFG fallen und ob bzw. inwieweit, sollte der Anwendungsbereich eröffnet sein, Ausnahmetatbestände des IFG einschlägig sein können. Hinsichtlich der Ausnahmetatbestände werden vom Auftraggeber keine vertieften Ausführungen erwartet, insbesondere nicht zur Frage, ob und inwieweit das Urheberrecht einem Zugangsanspruch entgegen stehen kann. Vielmehr sind insoweit in erster Linie strukturelle Ausführungen geschuldet.

Zur Beantwortung dieser Fragen werden in einem ersten Schritt die verfassungsrechtlichen Grundlagen rekapituliert, die wegen des Gebots der verfassungskonformen Auslegung die Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes bestimmen. Zugleich wird die verfassungsrechtliche Relevanz der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages thematisiert.

Die eigentliche Frage wird im zweiten Abschnitt ausführlich behandelt. Hierzu wird entsprechend der Systematik des Informationsfreiheitsgesetzes zunächst geprüft, ob der Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes für die Wissenschaftlichen Dienste eröffnet ist. Der historischen Auslegung, also der Berücksichtigung der Gesetzesgenese, soll dabei nach dem Willen des Auftraggebers kein vertieftes Augenmerk geschenkt werden, so dass sich das Gutachten, ausgehend vom Gesetzwortlaut, vor allem auf systematische und teleologische Aspekte konzentriert. Sodann werden einzelne Ausnahmetatbestände näher betrachtet, die im Falle der Anwendbarkeit für die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages von Bedeutung sein können.

---

1 Im Folgenden bezieht sich die Bezeichnung IFG stets auf das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, während Informationsfreiheitsgesetze der Länder explizit mit einem Zusatz gekennzeichnet werden.

2 VG Berlin, Urt. v. 01.12.2011 – 2 K 91.11, K&R 2012, 141 ff.; zwischenzeitlich ist ein weiteres Urteil derselben Kammer des VG Berlin ergangen, das ebenfalls einen Zugangsanspruch zu Informationen der Wissenschaftlichen Dienste nach dem IFG angenommen hat: Urt. v. 14.09.2012 – 2 K 185.11. Die beiden Urteile sind nicht rechtskräftig.

Ein kurzer Blick auf ausgewählte nationale Rechtsordnungen runden das Gutachten ab, dessen wesentliche Ergebnisse sich bereits in der vorangestellten Zusammenfassung finden.

B. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Wenn im Folgenden die verfassungsrechtlichen Grundlagen rekapituliert werden, die für die Beantwortung der Frage, ob das Informationsfreiheitsgesetz auf die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages Anwendung findet, von Bedeutung sind, dann wird dabei nicht die Zielsetzung verfolgt, die Praxis der Auslegung des geltenden IFG mit verfassungsrechtlichen Argumenten in eine andere Richtung lenken zu wollen. Vielmehr werden die Ergebnisse dieses Abschnitts in einem ersten Schritt von vorneherein relativiert, indem vor der vermeintlich durchschlagenden Argumentation des Verfassungsrechts gewarnt wird (I.). Dieses Kapitel soll gleichwohl dazu dienen, die Informationszugangsfreiheit ebenso wie die Tätigkeit der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages losgelöst vom einfachen Recht aus einer größeren Distanz zu betrachten. Deshalb werden im zweiten Schritt die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Informationszugangsfreiheit dargestellt (II.), bevor sodann die Verfassungsrelevanz der Tätigkeiten der Wissenschaftlichen Dienste erläutert wird (III.).

I. Allgemeines zur Verfassung als Argument

Ohne im Rahmen dieses Gutachtens auf die verschiedenen Funktionen einzugehen, die Verfassungen im Allgemeinen und dem Grundgesetz im Besonderen zukommen, sei zunächst in Erinnerung gerufen, dass die Verfassung eine Grundordnung darstellt, die in weiten Teilen auf gesetzliche Ausgestaltung angelegt und angewiesen ist. Sie trifft insoweit nur ausnahmsweise selbst Entscheidungen und beschränkt sich in erster Linie darauf, die Entscheidungsfindung durch die staatlichen Gewalten zu ermöglichen sowie die staatliche Macht im Interesse der grundrechtlich geschützten Freiheiten zu limitieren.[3]

Vor diesem Hintergrund sei insbesondere davor gewarnt, die sorgfältige Anwendung des einfachen Rechts durch eine vorschnelle Abwägung vermeintlicher Werte von Ver-

---

3 Zur limitierenden Funktion der Verfassung vgl. bspw. *Grimm,* in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. I, 3. Aufl. 2003, § 1 Rn. 52 ff.; *Stern,* Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1984, S. 82 ff.

fassungsrecht zu ersetzen. In der rechtsstaatlichen Demokratie bindet die Verfassung in erster Linie den Gesetzgeber, dessen Entscheidungen wiederum für die vollziehende Gewalt, für die rechtsprechende Gewalt und natürlich für die Bürger von primärer Bedeutung sind. Jeder direkte Durchgriff auf die Verfassung ignoriert mit dem in Gesetzesform geäußerten Willen des parlamentarischen Gesetzgebers zugleich auch das demokratische Prinzip und mit ihm das Prinzip des Politischen.

Das gilt gerade auch mit Blick auf die in Art. 20 GG sowie in anderen Bestimmungen nur rudimentär skizzierten Staatsstrukturprinzipien. Positionen, die unter Verweis auf diese Prinzipien entwickelt werden, etwa zu einem vermeintlich verfassungsunmittelbaren Informationszugangsrecht, erstarken erst dann zum verfassungsrechtlichen Argument, wenn sie sich gerade aus der vom Grundgesetz konstituierten demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung ableiten lassen. Im Interesse der Verfassungsfunktionen selbst gilt es, vorschnellen verfassungsrechtlichen Ableitungen politischer (oder politikwissenschaftlicher) Forderungen mit einer gewissen Skepsis zu begegnen. In der Folge wird nicht jede staatliche Maßnahme, die sich mit einem Anliegen des demokratischen oder des rechtsstaatlichen Prinzips deckt, durch diese Kongruenz zugleich in einen Verfassungsrang gehoben. [4]

II. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Informationszugangsfreiheit

Was die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Informationszugangsfreiheit betrifft, so lässt sich nunmehr schon seit Jahren ein Meinungsstreit[5] in der Literatur ausmachen, der bislang weder vom Verfassungsgesetzgeber noch von dem das Grundgesetz verbindlich interpretierenden Bundesverfassungsgericht gelöst wurde. Im Ergebnis besteht Einigkeit, dass sich aus der Verfassung ein objektiv-rechtliches Öffentlichkeitsgebot ableiten lässt (1.), während strittig ist, ob die Verfassung auch ein subjektives Recht auf Informationszugang gewährleistet (2.). Überzeugend ist es, dem parlamentarischen Gesetzgeber ein Bestimmungsrecht über die Öffnung des staatlichen Informationsbestandes einzuräumen (3.).

---

4 Ebenso bereits *Rossi*, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, 2004, S. 86.

5 Vgl. zu den einzelnen Positionen die Zusammenfassung von *Albers*, Grundlagen und Ausgestaltung der Informationsfreiheitsgesetze, ZJS 2009, S. 614, 616 f.

1. Objektiv-rechtliches Öffentlichkeitsgebot

Ungeachtet der Tatsache, dass das Grundgesetz sich nicht explizit zu einer Öffentlichkeit der Verwaltung verhält, geht die ganz herrschende Meinung im Schrifttum heute davon aus, dass dem Grundgesetz jedenfalls ein objektiv-rechtliches prinzipielles Publizitätsprinzip der Verwaltung zu entnehmen ist.[6] Zur Begründung wird immer wieder auf das Demokratieprinzip des Art. 20 GG verwiesen, ohne dass der genaue Zusammenhang deutlich zum Ausdruck gebracht wird.[7] Als Ersatz für inhaltliche Argumente wird stattdessen eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bemüht, nach der das Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG auch ein „allgemeines Öffentlichkeitsprinzip" umfasse.[8]

2. Verfassungsunmittelbares subjektives Recht auf Informationszugang?

Demgegenüber spricht sich die ganz herrschende Meinung dagegen aus, dass dem geltenden Grundgesetz ein verfassungsunmittelbares subjektives Recht auf Informationszugang entnommen werden kann.[9] Nur vereinzelt wird ein verfassungsunmittelbarer Zugangsanspruch angenommen, der seine konkrete Quelle vor allen Dingen in dem Grundrecht der Informationsfreiheit habe.[10]

In der Tat steht die Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Alt. 2 GG[11] im Vordergrund bei der Beantwortung der Frage, ob sich unmittelbar aus der Verfassung ein Informationszugangsrecht ergibt. Doch zwischen einer Informationsfreiheit auf der einen Seite und einer Informationszugangsfreiheit auf der anderen Seite bestehen deutliche Unterschiede. Die weitaus meisten Autoren differenzieren deshalb zwischen der Auslegung

---

6 Vgl. die zahlreichen Nachweise bei *Rossi*, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, 2004, Fn. 338; sowie jüngst etwa *Beyerbach*, Die geheime Unternehmensinformation, 2012, S. 61 ff.

7 Kritisch deshalb *Sobota*, Transparenz in den Rechtsetzungsverfahren der Europäischen Union, 2001, S. 36.

8 BVerfGE 20, 162, 178; 70, 324, 358; sehr deutlich BVerfGE 103, 44, 63.

9 *Wendt*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 5 Rn. 25; *Rossi*, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, 2004, S. 25 f; *Kloepfer*, Informationsrecht, 2002, § 10 Rn. 15. Zum Meinungsstand vgl. *Albers*, Grundlagen und Ausgestaltung der Informationsfreiheitsgesetze, ZJS 2009, S. 614, 617 f.

10 Insbesondere *Wegener*, Der geheime Staat, 2006, S. 480; *Bröhmer*, Transparenz als Verfassungsprinzip, S. 225 ff.

11 Zur Bedeutung der Informationsfreiheit für die Meinungsbildung im öffentlichen Bereich vgl. bspw. *H. Kirchner*, Das Informationsrecht nach Art. 5 GG in seiner Bedeutung für das Bibliotheks- und Dokumentationswesen, in: Kirchner/Lutterbeck/Zwoch (Hrsg.), Information und Dokumentation im behördlichen Bereich, Festschrift für Kurt Georg Wernicke zum 65. Geburtstag, 1974, S. 33 ff.

des geltenden Rechts und rechtspolitischen Überzeugungen und fordern zuweilen die Ergänzung des Grundgesetzes um ein Grundrecht auf Informationszugangsfreiheit.[12] Eine solche Ergänzung mag wünschenswert sein, insbesondere stünde sie in guter Nachbarschaft zu den Regelungen in der Grundrechtecharta[13] sowie in einzelnen Landesverfassungen[14] und Verfassungen anderer Staaten.[15] Doch für die im Rahmen dieses Gutachtens zu beantwortende Fragestellung führt sie nicht weiter. Ausgangspunkt ist vielmehr das geltende Verfassungsrecht in seiner Interpretation durch das Bundesverfassungsgericht.

3. Bestimmungsrecht des parlamentarischen Gesetzgebers

Das Bundesverfassungsgericht hat die Struktur und mit ihr den Inhalt der Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG in ständiger Rechtsprechung herausgearbeitet. Vor dem historischen Hintergrund der nationalsozialistischen Informationsverbote garantiert die Informationsfreiheit das Recht, sich ungehindert und somit frei zu informieren, freilich nur aus „allgemein zugänglichen Quellen". Dieser Begriff nimmt im Grundrecht auf Informationsfreiheit eine Schlüsselposition ein.[16] In ständiger Rechtsprechung definiert das Bundesverfassungsgericht eine Quelle als „allgemein zugänglich", „wenn sie tatsächlich geeignet und auch dazu bestimmt ist, einem individuell nicht begrenzten Personenkreis Informationen zu verschaffen."[17] Neben der tatsächlichen Eignung setzt die Allgemeinzugänglichkeit einer Quelle also eine entsprechende Bestimmung durch

---

[12] Vgl. schon den Vorschlag im Rahmen der Gemeinsamen Verfassungskommission, in Art. 5 Abs. 2a GG ein allgemeines Akteneinsichtsrecht aufzunehmen, BT-Drs. 12/6000, S. 62; sowie den Gesetzesentwurf der Fraktion Bündnis90/Die Grünen, BT-Drs. 16/9607; erneut jüngst BT-Drs. 17/9724, aus der Literatur siehe *Kloepfer/Schärdel*, Grundrechte für die Informationsgesellschaft - Datenschutz und Informationszugangsfreiheit ins Grundgesetz?, JZ 2009, S. 453 ff.; knapp unter der vielversprechenden Überschrift auch *Caspar*, Informationsfreiheit als Verfassungsgrundrecht – Analyse und Argumente für ein Grundrecht auf staatliche Transparenz, in: Dix u.a. (Hrsg.), Jahrbuch Informationsfreiheit und Informationsrecht 2011, S. 297 ff.

[13] Siehe Art. 42 GrCh. vgl. auch Art. 15 Abs. 3 EUV.

[14] Ein umfassendes Akteneinsichtsrecht ist in Art. 21 Abs. 4 BbgLV verankert. In weiteren Landesverfassungen ist zudem ein Recht auf Zugang zu den über die eigene Person gespeicherten Daten gewährleistet (Art. 12 Abs. 4 BremLVerf; Art. 11 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 VerfBbg; Art. 4a Abs. 1 Satz 2 VerfRP; Art. 6 Abs. 2 VerfMV; Art. 34 SächsVerf; Art. 6 Abs. 4 ThürVerf.), und insbesondere in den neuen Ländern sind Ansprüche auf Zugang zu Umweltinformationen normiert (Art. 39 Abs. 7 Satz 3 VerfBbg; Art. 6 Abs. 3 VerfMV; Art. 34 SächsVerf; Art. 6 Abs. 2 LVerfLSA; Art. 33 ThürVerf.).

[15] Art. 32 Belgische Verfassung; Art. 10 Griechische Verfassung; Art. 268 Portugiesische Verfassung; Kapitel 2 Art. 1 Nr. 2 Schwedische Verfassung; Art. 105 lit. b Spanische Verfassung.

[16] *Albers*, Grundlagen und Ausgestaltung der Informationsfreiheitsgesetze, ZJS 2009, S. 614, 616.

[17] St. Rspr. seit BVerfGE 27, 71, 83 ff.

denjenigen voraus, der über die Zugänglichkeit und über Art oder Modalitäten der Zugangseröffnung entscheiden darf. Hinsichtlich staatlicher Informationsquellen kommt zuvörderst eine „Bestimmung" durch den Gesetzgeber, bspw. in Form von Informationsfreiheitsgesetzen, in Betracht, wobei stets die Kompetenzordnung zu beachten ist. Entscheidend ist aber vor allem, dass ohne eine solche Bestimmung, ohne eine solche „Widmung" der Informationen als öffentlich kein grundrechtliches Informationsbeschaffungsrecht hinsichtlich amtlicher Informationen besteht, wie das Bundesverfassungsgericht explizit betont (Hervorhebung durch Verfasser):

> *„Erst nach Herstellung der allgemeinen Zugänglichkeit und nur in ihrem Umfang kann der grundrechtliche Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG betroffen sein. Hoheitliche Beeinträchtigungen dieses Zugangs sind Grundrechtseingriffe. ... Das Grundrecht gewährleistet aber nur das Recht, sich ungehindert aus einer schon für die allgemeine Zugänglichkeit bestimmten Quelle zu unterrichten.* ***Fehlt es an dieser Bestimmung, ist die Informationsbeschaffung nicht vom Grundrecht der Informationsfreiheit geschützt.****"*[18]

Zugleich führt es allerdings aus:

> *„Das Grundrecht umfasst allerdings ein gegen den Staat gerichtetes Recht auf Zugang in Fällen, in denen eine im staatlichen Verantwortungsbereich liegende Informationsquelle auf Grund rechtlicher Vorgaben zur öffentlichen Zugänglichkeit bestimmt ist, der Staat den Zugang aber verweigert. [...] Legt der Gesetzgeber die Art der Zugänglichkeit von staatlichen Vorgängen und damit zugleich das Ausmaß der Öffnung dieser Informationsquelle fest, so wird in diesem Umfang zugleich der Schutzbereich der Informationsfreiheit eröffnet. [...] Folgt [...] aus Verfassungsrecht, dass der Zugang als solcher weiter oder gar unbeschränkt hätte eröffnet werden müssen, kann dies vom Träger des Grundrechts der Informationsfreiheit [...] geltend gemacht werden."*[19]

Zweierlei ist insofern festzuhalten: Erstens aktiviert der Gesetzgeber mit der Bestimmung der Art und des Ausmaßes der Öffnung von Informationsquellen zugleich den Schutzbereich der Informationsfreiheit,[20] und zweitens können sich Informationszugangsansprüche theoretisch aus Verfassungsrecht ergeben, nicht jedoch aus dem Grundrecht auf Informationsfreiheit selbst. Grundsätzlich bleibt es aber bei einem „nur" objektivrechtlichen Öffentlichkeitsgebot, so dass es in der parlamentarischen Demokratie an dem Gesetzgeber ist, über das Maß der Zugänglichkeit amtlicher Informationen zu entscheiden. Hier wäre es verfehlt, allein auf das Instrument eines voraussetzungslosen Informationszugangsanspruchs zu rekurrieren, um das Maß der Transparenz der Verwaltung zu bestimmen. Einbezogen werden müssen vielmehr auch die an-

---

18 BVerfGE 103, 44, 60.

19 BVerfGE 103, 44, 60.

20 Ausführlich *Rossi*, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, 2004, S. 216 ff.

deren Instrumente, mit denen der Gesetzgeber die Öffentlichkeit der Verwaltung ausgestaltet.[21]

4. Determinierung der Grenzen des Informationsfreiheitsrechts

Unabhängig von dem – praktisch nicht sehr bedeutenden – Meinungsstreit, ob sich unmittelbar aus der Verfassung ein subjektiver Anspruch auf Zugang zu staatlichen Informationen ergibt, und unabhängig von der – jedenfalls theoretisch ausgesprochen schwierigen – Frage, in welchem Umfang das Grundrecht auf Informationsfreiheit durch Informationsfreiheitsgesetze aktiviert wird,[22] sei schließlich in Erinnerung gerufen, dass die Verfassung auf Grund ihrer Limitationsfunktion weniger die Frage bestimmt, ob ein allgemeines und voraussetzungsloses Informationszugangsrecht zu gewähren ist, sondern vielmehr maßgeblich prägt, wie und in welchem Umfang es zu gewähren ist. Insofern determiniert das Verfassungsrecht in erster Linie die äußeren Grenzen von Informationsfreiheitsgesetzen und mithin deren Ausnahmebestimmungen.[23]

Was für den grundrechtlich gebotenen Schutz privater Belange unmittelbar auf der Hand liegt,[24] bleibt für den verfassungsrechtlich gebotenen Schutz öffentlicher Belange freilich schwierig zu fassen. Und doch besteht Konsens darüber, dass die Aufrechterhaltung der Handlungs- und Funktionsfähigkeit der staatlichen Einrichtungen, zuvörderst die der Verfassungsorgane, ein wesentliches Schutzgut ist, dass einer gesetzlich in Kraft gesetzten Informationszugangsfreiheit Grenzen setzt,[25] wie sich nicht zuletzt auch aus den Strafvorschriften der §§ 84 ff. StGB erkennen lässt, die an eine Gefährdung des demokratischen Rechtsstaats anknüpfen. Was wegen der grundsätzlichen Ausrichtung der Informationszugangsfreiheit auf die Transparenz der Verwaltung insoweit vor allem mit Blick auf die Funktionsfähigkeit der Regierung durch den Schutz eines nicht ausforsch-

---

21 Vgl. hierzu *Sitsen*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 2009, S. 36 ff. mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

22 Hierzu jüngst *Ibler*, Wie konkretisiert Verwaltungsrecht Verfassungsrecht?, in: ders. (Hrsg.), Verwaltung, Verfassung, Kirche, Konstanzer Symposium aus Anlass des 80. Geburtstages von Hartmut Maurer, 2012, S. 1, 6 ff.

23 Ausführlich *Rossi*, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, 2004, S. 121 ff.

24 Der gebotene Datenschutz basiert auf dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen hat seine Grundlagen in den Grundrechten der Berufs- und Eigentumsfreiheit, der Schutz des Geistigen Eigentums fußt ebenfalls im Grundrecht der Eigentumsfreiheit.

25 Vgl. *auch Scherzberg*, Die Öffentlichkeit der Verwaltung, 2000, S. 358 ff.

baren Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung thematisiert wird,[26] gilt in gleichem Maße für die Handlungs- und Funktionsfähigkeit der gesetzgebenden Körperschaften und ihrer Mitglieder.[27] An diesem gebotenen verfassungsrechtlichen Schutz partizipieren z.T. auch die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages.

III. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Wissenschaftlichen Dienste

1. Keine unmittelbare verfassungsrechtliche Verankerung

Zwar ist hinsichtlich der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages zunächst nüchtern von dem Befund auszugehen, dass sie keine unmittelbare verfassungsrechtliche Verankerung im Grundgesetz erfahren.

2. Funktionsvermittelte verfassungsrechtliche Verankerung

Doch bedeutet dies nicht zwangsläufig, dass ihre Tätigkeiten ohne verfassungsrechtliche Relevanz wären. Vielmehr üben die Wissenschaftlichen Dienste – jedenfalls ganz überwiegend – solche Funktionen aus, die, vermittelt über die Rechte des Bundestages, vor allen Dingen aber auch über die Rechte der Abgeordneten, verfassungsrechtliche Wurzeln erkennen lassen.

In seinem umfassenden Standardwerk zum Parlamentsrecht formuliert *Achterberg* gleich an zwei Stellen, worum es bei der Schaffung der Wissenschaftliche Dienste, die hier als parlamentarische Hilfsdienste beschrieben werden, geht: In Abgrenzung zu ausländischen Vorbildern, insbesondere in Abgrenzung zu den Legislative Councils und den Legislative Reference Services in den USA, betont *Achterberg* zunächst, dass es bei der Ausgestaltung der Wissenschaftlichen Dienste allein um die Frage ging,

> *„ob und gegebenenfalls inwieweit in den deutschen Parlamenten Hilfsdienste ausgebaut oder sogar erst geschaffen werden müssen, um die Effizienz parlamentarischer Tätigkeit zu verstärken."*[28]

---

[26] Vgl. etwa *Rossi*, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, 2004, S. 127 ff.; *Schoch*, IFG, Vorb §§ 3 bis 6 Rn. 20 f.; jüngst *Schnabel/Freund*, Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung als Schranke der Informationsfreiheit, DÖV 2012, S. 192 ff.

[27] Vgl. allgemein zum Schutz der Handlungs- und Funktionsfähigkeit der staatlichen Organe Scherzberg, Die Öffentlichkeit der Verwaltung, 2000, S. 360; Rossen-Stadtfeld, Kontrollfunktion der Öffentlichkeit, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungskontrolle, S. 117 (197).

[28] *Achterberg*, Parlamentsrecht, 1984, S. 320.

An späterer Stelle resümiert er, dass es bei der Schaffung und dem Ausbau parlamentarischer Hilfsdienste um der sachgerechten und effizienten Erfüllung der parlamentarischen Tätigkeit bei der Ausübung der ihm zukommenden Funktionen – vor allem der Gesetzgebungsfunktion, aber auch der Kontrollfunktion – willen erforderlich ist.[29]

Achterberg schließt den Abschnitt mit dem Satz:

> *„Das Parlament vermag diese Aufgabe – zu der insbesondere die im Rahmen seiner Rolle als Gesetzgeber durchzuführende Prüfung der Regierungsvorlagen zählt – nur dann zu erfüllen, wenn es alle rechtlichen und politischen Implikationen seiner Beschlüsse zu überschauen imstande ist – und dazu bedarf es allerdings eines Hilfsdienstes: Es sollte nicht vergessen werden, dass der Abgeordnete typmäßig nicht Wissenschaftler, sondern Politiker ist – anders wäre dem parlamentarischen Regierungssystem auch kaum gedient."*[30]

Sollen die Wissenschaftlichen Dienste also eine „sachgerechte und effiziente Erfüllung der parlamentarischen Tätigkeiten" ermöglichen und sind sie für eine solche Erfüllung unabdingbare Voraussetzung,[31] so partizipieren sie in viererlei Hinsicht an einem verfassungsrechtlichen Schutz im Sinne eines funktionalen Voraussetzungsschutzes: Sie ermöglichen und verbessern die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Parlaments (a.), flankieren die Statusrechte der Abgeordneten (b.), stärken die Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative (c.) und gewährleisten eine effektive Opposition (d.).

a) Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Parlaments

Die Wissenschaftlichen Dienste fungieren als „Hilfsdienst des Bundestages".[32] Sie sind zwar kein „Gesetzgebungshilfsdienst", sondern eher ein „Parlaments- und Gesetzgebungsinformationsdienst".[33] Auch wenn sie nicht direkt in parlamentarische Prozesse eingebunden sind, gehören sie trotzdem von ihrer Funktion her zum Bundestag als Verfassungsorgan.[34] Deshalb erstreckt sich der verfassungsrechtliche Schutz der Hand-

---

29 *Achterberg*, Parlamentsrecht, 1984, S. 320 f.

30 *Achterberg*, Parlamentsrecht, 1984, S. 321.

31 So die Einschätzung von *Keller/Raupach*, Informationslücke des Parlaments, 1970, S. 57: „Information und Beratung als unerlässliche Voraussetzungen einer wirksamen Wahrnehmung der parlamentarischen Funktionen".

32 So die Einordnung durch die Wissenschaftlichen Dienste selbst, vgl. *Deutscher Bundestag (Verwaltung), Hauptabteilung Wissenschaftliche Dienste*, Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Materialien Nr. 79, 1983, S. 1; *Zeh*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 52 Rn. 25.

33 Zu diesen Begriffen *Schick/Hahn*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 5. Aufl. 2000, S. 38.

34 *Jastrow/Schlatmann*, IFG, 2006, § 1 Rn. 36.

lungs- und Entscheidungsfähigkeit des Verfassungsorgans „Bundestag"[35] als Voraussetzungsschutz auch auf die Tätigkeiten der Wissenschaftlichen Dienste, ohne die der Bundestag seine ihm obliegenden Aufgaben nicht erfüllen könnte.[36] Denn

> *„die Leistung der Wissenschaftlichen Dienste besteht darin, dem Parlament in relativ kurzen Fristen spezifische, so nirgendwo anders erhältliche Informationen und Analysen zur Verfügung zu stellen."*[37]

Die Kurzfristigkeit der Informationsbereitstellung und die Themenbestimmung durch die Abgeordneten sind dabei nur zwei von zahlreichen weiteren Aspekten, die die Wissenschaftlichen Dienste von Fortbildungsveranstaltungen für Mitarbeiter durch Behörden unterscheidet.[38]

b) Arbeitsfähigkeit des einzelnen Abgeordneten

Die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Bundestages hat eine ihrer wesentlichen Voraussetzungen in der Arbeitsfähigkeit des einzelnen Abgeordneten. Zur Funktionserfüllung des Bundestages[39] haben die Abgeordneten deshalb genuine Frage- und Informationsrechte als sog. Statusrechte. Mögen sich diese Frage- und Informationsrechte auch in erster Linie gegen die Bundesregierung richten, lassen sie doch in jedem Fall den Informationsbedarf erkennen, der für die Wahrnehmung der Funktion als Volksvertreter erforderlich ist. Information ist Voraussetzung für verantwortungsvolles, ist Voraussetzung regelmäßig auch für allein gewissensorientiertes Handeln.[40] Dies betrifft

---

[35] Zur Anerkennung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages vgl. statt vielen Nachweisen nur die Rechtsprechung des BVerfG zur wahlrechtlichen Sperrklausel, in der das BVerfG die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Parlaments als so wichtiges Ziel bewertet hat, dass ihre Verfolgung sogar eine Beeinträchtigung der Wahlrechtsgleichheit sowie der Chancengleichheit der politischen Parteien zu rechtfertigen vermag – vgl. BVerfGE 82, 322, 338; 95, 335, 366; 95, 408, 419; 120, 82, 111; jüngst auch BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 9.11.2011, Rn. 88; sowie Urteil des Zweiten Senats vom 25.7.2012, Rn. 79.

[36] Deutlich *Brüning*, Der informierte Abgeordnete - Die Informationspflicht der Regierung als „Bringschuld" gegenüber dem Parlament, Der Staat 43(2004), S. 511, 518; unter Verweis auf *Linck*, DÖV 1983, S. 957, 958.

[37] *v. Winter*, Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, in: Falk u. a. (Hrsg.), Handbuch Politikberatung, 2006, S. 199.

[38] So die Aufgaben und die Tätigkeiten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages verkennend aber VG Berlin Urt. v. 14.09.2011 – 2 K 185.11, S. 8.

[39] Vgl. zu diesem Zusammenhang *Brüning*, Der informierte Abgeordnete - Die Informationspflicht der Regierung als „Bringschuld" gegenüber dem Parlament, Der Staat 43(2004), S. 511, 524; ebenso VerfGH NW, DVBl 1984, S. 48, 49; sowie *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 38 Rn. 150 m.w.N.

[40] Vgl. BVerfGE 44, 308, 320: „Für das politische Schicksal des Abgeordneten ist der Grad seiner Informiertheit von entscheidender Bedeutung. Nur wenn er über die parlamentarischen Vorhaben so um-

Informationen über tatsächliche Aspekte und naturwissenschaftliche Zusammenhänge ebenso wie über rechtliche Vorgaben und Möglichkeiten. Auch insoweit sind die Wissenschaftlichen Dienste essentielle Voraussetzung für die Funktionserfüllung der Abgeordneten, wird doch ein Großteil ihrer Arbeit bestimmt durch die Aufträge der einzelnen Abgeordneten.[41]

c) Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative

Neben und mit der Gewährleistung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Deutschen Bundestages sowie der Arbeitsfähigkeit der einzelnen Abgeordneten sichern die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages auch die verfassungsrechtlich verankerte Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative. Diese Gewaltenteilung, die bei aller Verschränkung und parteipolitischer Überlagerung zuweilen im Parlament selbst in Vergessenheit gerät, so dass es vom Bundesverfassungsgericht an seine genuine Verantwortung erinnert werden muss,[42] ist unabdingbarer Inhalt der grundgesetzlichen Ordnung.[43]

Die Etablierung der Wissenschaftlichen Dienste in der noch jungen Bundesrepublik Deutschland und ihre weitere Entwicklung wurden stets auch von dem Ziel getragen, den wachsenden Informationsbedarf der Parlamentarier zu befriedigen – auch und gerade im Ausgleich zur relativ guten und vor allem besseren Informationsgrundlage der Ministerialbürokratie.[44] Insoweit bilden die „Wissenschaftliche Dienste in Parlamenten [...] eine institutionelle Antwort der Legislative auf die [...] wachsende informationelle Überlegenheit der Exekutive. Ihre Aufgabe besteht darin, die Parlamentarier bei der Bewältigung eines ständig steigenden Informationsvolumens zu unterstützen und damit

---

fassend wie möglich unterrichtet ist und sich deshalb auf sie einstellen kann, vermag er seine politischen Wirkungsmöglichkeiten voll auszuschöpfen."

41 Vgl. *v. Winter,* Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, in: Falk u. a. (Hrsg.), Handbuch Politikberatung, 2006, S. 207.

42 Vgl. insbesondere BVerfGE 123, 267.

43 Zum Schutz der Gewaltenteilung durch Art. 79 Abs. 3 GG vgl. statt vieler *Dreier,* in: ders. (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 2., 2. Aufl. 2008, Art. 79 III Rn. 50 m.w.N.

44 Zur Entwicklung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vgl. bspw. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Materialien Nr. 47, 1976; *Dietz/Hahn,* Zur Geschichte der Bibliothek und des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages, Arbeitsheft Nr. 43 der Arbeitsgemeinschaft der Parlaments- und Bibliotheksbehörden, 1989; *Kleinrahm,* Gesetzgebungshilfsdienst für deutsche Parlamente?, AöR 79 (1953/54), S. 137 f.; zur Anfangszeit der Wissenschaftlichen Dienste vgl. auch *Pikart,* Probleme der deutschen Parlamentspraxis, ZfP 1962, S. 201 ff.; *v. Winter,* Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, in: Falk u. a. (Hrsg.), Handbuch Politikberatung, 2006, S. 199 ff.

ein Gegengewicht zu dem konzentrierten Sachverstand der Ministerialbürokratie zu bilden."[45] Schon 1953 konstatierte *Kleinrahm*:

> *„Das Parlament als Gesetzgeber ist entmachtet, seine Funktionen sind eine Hülle ohne Kern, seine Macht ist tatsächlich auf die Exekutive übergegangen."*[46]

Ungeachtet der möglichen Überzeichnung dieser Aussage tragen die Wissenschaftlichen Dienste in erheblichem Maße dazu bei, dass das Parlament unter seiner formalen Hülle auf eine Informationsbasis zurückgreifen kann, um sachlich fundierte Entscheidungen treffen und verantworten zu können. Ohne ihre Hilfe fiele es den Abgeordnete sehr viel schwerer, sich die erforderliche Sachkunde zu verschaffen.[47]

d) Effektive Opposition

Mit ihren Informationen ermöglichen und gewährleisten die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages schließlich auch eine effektive Opposition. Zwar begreift die Verfassung die Opposition im Bundestag nicht als eigenständiges Staatsorgan, sondern stets nur als Teil des Organs Bundestages und im Ergebnis damit eher funktionell denn institutionell.[48] Doch in der Sache kann kein Zweifel daran bestehen, dass eine wirksame Opposition verfassungsrechtlich verwurzelt ist, etwa im demokratischen Prinzip.[49] Ihre Bedeutung als Gegengewicht zur parteipolitisch geprägten Einheit aus Regierung und Mehrheit im Bundestag tritt vor allem dort zu Tage, wo die parlamentarische Kontrollfunktion gefragt ist. Diese Kontrolle findet faktisch nur durch die Opposition statt[50] und sie kann effektiv nur wahrgenommen werden, wenn die Opposition entsprechend informiert ist. Da aber eine der faktisch bedeutsamsten Informationsquellen der Abgeord-

---

45 *v. Winter*, Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, in: Falk u. a. (Hrsg.), Handbuch Politikberatung, 2006, S. 198.

46 *Kleinrahm*, Gesetzgebungshilfsdienst für deutsche Parlamente?, AöR 79 (1953/54), S. 137, 142.

47 Dies betont etwa das NWVerfGH, NVwZ 1994, S. 678, 679.

48 So *Dreier*, in: ders., GG-Kommentar, Bd. 2, 2. Aufl., Art. 20 (Demokratie), Rn. 81. Das Bundesverfassungsgericht spricht vom verfassungsrechtlichen Status der (oppositionellen) Minderheit, BVerfGE 2, 143, 170; 10, 4, 16 f.; 44, 308, 363.

49 BVerfGE 70, 324 (363); umfassend *H.-P. Schneider*, Die Parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 1974, S. 11 f. u. passim; *Pieroth*, Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes, JuS 2010, 473, 475. *Benda/Maihofer/Vogel*, Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1994, bezeichnen die Opposition in Rn. 99 als „unverzichtbares Funktionselement der demokratischen Ordnung."

50 Vgl. deutlich *Brüning*, Der informierte Abgeordnete - Die Informationspflicht der Regierung als „Bringschuld" gegenüber dem Parlament, Der Staat 43(2004), S. 511, 524; unter Verweis auf *H.-P. Schneider*, Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1 1974, S. 236 ff.

neten, die Ministerialbürokratie, für Abgeordnete der Opposition nicht oder jedenfalls nur eingeschränkt und mit zeitlichen Verzögerungen zur Verfügung steht,[51] sind die Informationen durch die Wissenschaftlichen Dienste – gerade auch wegen ihrer parteipolitischen Neutralität – von ungemeiner Bedeutung für die Opposition und mit ihr für die Wahrnehmung der parlamentarischen Kontrollfunktion.[52]

IV. Zwischenergebnis

Als Zwischenergebnis lässt sich festhalten, dass die Verfassung kein unmittelbares subjektives Recht auf Informationszugang zu amtlichen Informationen gewährleistet, sondern nur objektiv eine gewisse Öffentlichkeit der Verwaltung verlangt, die aber auf unterschiedlichste Weise bewirkt werden kann.

Was umgekehrt die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages betrifft, so werden sie weder unmittelbar noch gar in institutioneller Art und Weise von der Verfassung geschützt. Allerdings genießen sie einen mehrfach begründeten funktionsvermittelten Voraussetzungsschutz, weil sie entscheidend sind für die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Parlaments, für die Arbeitsfähigkeit des einzelnen Abgeordneten, für eine gelebte Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative sowie für die Wahrnehmung einer effektiven Opposition.

C. Wissenschaftliche Dienste und IFG

Vor dem Hintergrund dieser verfassungsrechtlichen Ausgangslage sei nun Frage beantwortet, welche Bedeutung das IFG für die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages hat. Im Vordergrund steht die Frage, ob die Wissenschaftlichen Dienste überhaupt dem Anwendungsbereich des IFG unterfallen (I.). Neben einer kurzen Vergewisserung der anspruchsbegründenden Voraussetzungen (II.) sind daneben die Ausnahmebestimmungen von Interesse (III.), die freilich nur dann von Bedeutung sind, wenn und soweit der Anwendungsbereich des IFG überhaupt eröffnet ist.

---

51 So auch der Befund von *Brüning,* Der informierte Abgeordnete - Die Informationspflicht der Regierung als „Bringschuld" gegenüber dem Parlament, Der Staat 43(2004), S. 511, 525.

52 Vgl. auch *Schöler/von Winter,* Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, in: Politische Bildung 2007, S. 75 ff.

I. Anwendbarkeit des IFG

Die Beantwortung der Kernfrage des Gutachtens, ob und in welchem Umfang das IFG auf die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages Anwendung findet, muss von der gesetzlichen Grundlage des § 1 Abs. 1 IFG ausgehen. Diese Norm soll zunächst abstrakt untersucht (1.) und zugleich betont werden, dass ihre Auslegung nicht durch die Bestimmung der Ausnahmevorschriften geleitet werden darf (2.). An dem auf diese Weise bestimmten Maßstab wird sodann die eigentliche Frage beantwortet (3.).

1. Normativer Anknüpfungspunkt

Normativer Anknüpfungspunkt der Fragestellung ist § 1 Abs. 1 IFG. Dieser verpflichtet in Satz 1 zunächst alle Behörden des Bundes und erstreckt den Kreis der Anspruchsverpflichteten in Satz 2 sodann auf „sonstige Bundesorgane und -einrichtungen, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen."

a) Regelungssystematik des § 1 Abs. 1 IFG

Die Regelungssystematik und mit ihr der Regelungsinhalt des § 1 Abs. 1 IFG scheinen auf den ersten Blick eindeutig zu sein: Behörden des Bundes sind immer, sonstige Bundesorgane und -einrichtungen sind nur soweit anspruchsverpflichtet, wie sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.

Bei näherer Betrachtung stellen sich gleichwohl mehrere Fragen, die im Kontext dieses Gutachtens nicht sämtlich beantwortet werden müssen.

Thematisiert sei aber das Problem, dass es zwischen der primär formal-organisatorisch begründeten Anspruchsverpflichtung nach Satz 1[53] und der materiell-funktional begründeten Anspruchsverpflichtung nach Satz 2 Unklarheiten geben kann. Während eine Behörde nämlich nach dem maßgeblichen Behördenbegriff des § 1 Abs. 4 VwVfG jede Stelle des Bundes ist, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt, sind die sonstigen Bundesorgane und -einrichtungen nur soweit erfasst, wie sie öffentlich-

[53] Zum Behördenbegriff i.S.d. § 1 Abs. 1 S. 1 IFG vgl. VG Berlin, Urt. v. 09.06.2011 – 2 K 46.11, ZUR 2012, 50 ff., AfP 2011, 515 ff., sowie BVerwG, Urt. v. 03.11.2011 – 7 C 3/11, DVBl 2012, 176 ff. und BVerwG, Urt. v. 03.11.2011 – 7 C 4/11, DVBl 2012, S. 180 ff., NVwZ 2012, S. 251 ff., zu diesen Entscheidungen *Brandt*, Informationszugang auch bei Regierungshandeln, jurisPR-BVerwG 8/2012; *Schoch*, Anmerkung zu BVerwG, *Urt.* v. 3. 11. 2011 – 7 C 4/11, NVwZ 2012, 254 ff.; *Roth*, Anmerkung zur Entscheidung des BVerwG vom 03.11.2011, DVBl. 2012, 183 ff.; *Schnabel/Freund*, DÖV 2012, S. 192 ff.; *Assenbrunner*, DÖV 2012, S. 547 ff.

rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Diese Diskrepanz ist vor allem deshalb unverständlich, weil die sonstigen Bundesorgane und -einrichtungen ja schon dem funktionalen Behördenbegriff unterfallen und dem Satz 2 insofern nur klarstellende Wirkung zukommt.[54] In diesem Zusammenhang stellt sich erstens die Frage, welche Voraussetzungen an die Wahrnehmung einer öffentlichen Verwaltungsaufgabe zu stellen sind (aa.). Zweitens ist zu klären, ob auch bei formal als solchen ausgestalteten Behörden die Informationspflicht auf ihre Wahrnehmung öffentlicher Verwaltungsaufgaben beschränkt ist, ob also bei dem organisatorisch begründeten Satz 1 die materielle Beschränkung des Satzes 2 berücksichtigt werden kann (bb.).

aa) Voraussetzung außenwirksames Handeln?

Hinsichtlich der Anspruchsverpflichtung der Behörden nach § 1 Abs. 1 S. 1 IFG ist umstritten, ob die um Informationen angegangene Stelle eine eigenständige Befugnis zum Handeln mit Außenwirkung haben müsse. Dies wird in der Literatur zum Teil explizit,[55] zum Teil implizit angenommen[56] und in der Rechtsprechung bisweilen jedenfalls geprüft.[57] Denn das IFG geht ausweislich seiner Begründung ausdrücklich von dem Behördenbegriff des § 1 Abs. 4 VwVfG aus.[58] Danach sind Behörden „ohne Rücksicht auf die konkrete Bezeichnung als Behörde, Amt o.ä. alle vom Wechsel der in ihnen tätigen Personen unabhängigen, mit hinreichender organisatorischer Selbständigkeit ausgestatteten Einrichtungen, denen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung und entsprechende Zuständigkeiten zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung, d.h. zum Handeln mit Außenwirkung in eigener Zuständigkeit und im eigenen Namen übertragen sind."[59] Bei diesem Verständnis fallen alle solche „Stellen" aus der Anspruchsverpflichtung heraus, die zwar formal als Behörde eingerichtet sind, denen aber die Befugnis zu außenwirksamem Handeln fehlt.

Auch das Verwaltungsgericht Berlin, sogar dieselbe Kammer, die in zwei Urteilen die Zugänglichkeit zu Informationen der Wissenschaftlichen Dienste angenommen hat, rekurriert in einer anderen Entscheidung auf eine solche Außenwirkung. Die Frage, ob ein

---

54 Vgl. *Rossi*, IFG, 2006, § 1 Rn. 57; *Schoch*, IFG, 2009, § 1 Rn. 99.

55 *Matthes*, Das Informationsfreiheitsgesetz, 2006, S. 7.

56 *Rossi*, IFG, 2006, § 1 Rn. 40.

57 Vgl. VG Berlin, Urt. v. 01.12.2011 – 2 K 114.11 (juris).

58 BT-Drs. 15/4493, S. 7.

59 Vgl. statt vieler *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 1 Rn. 52 m.w.N.; *Burgi*, in Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2010, § 7 Rn. 29, jeweils m.w.N. auch aus der Rechtsprechung.

Antragsteller nach dem Landespressegesetz und dem IFG einen Anspruch auf Informationen gegenüber den Fraktionen des Bundestages habe, wurde nämlich nicht nur mit dem formalen Argument abgelehnt, dass die Bundestagsfraktion keine Behörde im Sinne des § 1 Abs. 1 S. 2 IFG sei, wie sich § 46 Abs. 3 AbgG unmissverständlich ergebe.[60] Vielmehr hat das VG Berlin zusätzlich hervorgehoben, dass die Verteilung der den Fraktionen zugewandten staatlichen Mittel an Funktionsträger keinen Gesetzesvollzug darstelle.[61] Damit wird auf ein Kriterium rekurriert, das im Urteil zur Anspruchsverpflichtung der Wissenschaftlichen Dienste außen vor bleibt und hier doch eine entscheidende Weichenstellung bewirkt hätte.

Demgegenüber wird gerade mit Blick auf die Funktion des IFG auch die Meinung vertreten, auf die Befugnis zur außenwirksamen Tätigkeit komme es gar nicht an.[62] Diese Meinung kann sich auf einen Streit zum Behördenbegriff des VwVfG stützen,[63] vermag in ihrer Begründung aber nicht zu überzeugen, wenn sie davon ausgeht, dass das IFG nur isoliert auf § 1 Abs. 4 VwVfG und nicht auf das Gesamtverständnis des VwVfG rekurriere. Freilich hat das BVerwG in seinen grundlegenden Entscheidungen zum Behördenbegriff die Begrifflichkeiten des IFG von denen des VwVfG entkoppelt.[64] Insofern ist höchstgerichtlich entschieden, dass der Behördenbegriff des § 1 Abs. 1 S. 1 IFG funktional zu verstehen ist und die Wahrnehmung öffentlicher Verwaltungsaufgaben gemäß § 1 Abs. 1 S. 2 IFG nach materiellen Kriterien und losgelöst vom VwVfG zu bestimmen ist.

Im Ergebnis wirkt sich der Streit aber wohl nur behördenintern aus – und bedeutete für die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, ihre Anspruchsverpflichtung unterstellt, dass über die Zugänglichkeit von Informationen der Direktor beim Deutschen Bundestag als Leiter der obersten Bundesbehörde „Bundestagsverwaltung" zu entscheiden hätte und nicht etwa die jeweiligen Verfasser selbst.

---

60 Vgl. insbesondere BT-Drs. 12/6067, S. 10 und *Braun/Jantsch/Klante*, AbgG, 2002, § 46 Rn. 18.

61 Vgl. VG Berlin, Urt. v. 01.12.2011 – 2 K 114.11 (juris), Rn. 15.

62 *Sitsen*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 2008, S. 99 f.

63 Vgl. etwa *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl., § 21 Rn. 31; *Ule/Laubinger*, Verwaltungsverfahrensrecht, 4. Aufl., § 9 Rn. 4; *Stelkens/Schmidt*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 6. Aufl., § 1 Rn. 217 f.

64 BVerwG, Urt. v. 3.11.2011 - 7 C 3.11, DVBl. 2012, 176, 177 Rn. 15; zustimmend *Schoch*, NVwZ 2012, S. 254, 255; Roth, DVBl. 2012, S. 183, 185; undeutlich insofern *Dalibor*, Bundesregierung und Bundesministerien als Behörden i.S.v. § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG Bund, DVBl. 2012, S. 933, 936.

bb) Beschränkung der behördlichen Informationspflicht

Entscheidender ist die Frage, ob auch bei Behörden eine Differenzierung nach öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaufgaben und sonstigen Aufgaben in Betracht kommt, die formal nur für sonstige Bundesorgane und -einrichtungen nach Satz 2 vorgesehen ist.

Diese Frage ist entgegen dem Wortlaut zu bejahen. Denn wie bereits dargelegt, kommt § 1 Abs. 1 S. 2 IFG nur klarstellende Bedeutung zu, da wegen des funktionalen Behördenbegriffs des § 1 Abs. 1 S. 1 IFG die sonstigen Bundesorgane und -einrichtungen gerade in Bezug auf ihre Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Verwaltungsaufgaben bereits anspruchsverpflichtet sind.

Ausgangspunkt der Überlegung ist, dass der Anwendungsbereich des IFG eben nicht nur in § 1 Abs. 1 S. 1 IFG in personell-organisatorischer Hinsicht eröffnet wird, sondern nach § 1 Abs. 1 S. 2 IFG zudem in materieller Hinsicht an die Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Aufgaben geknüpft ist. Dabei suggeriert § 1 Abs. 1 S. 1 IFG zwar, dass es auf die Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Verwaltungsaufgaben nicht ankomme, wenn denn schon eine Behörde vorliege. Diese Mutmaßung trifft freilich nur auf die typischen Verwaltungsbehörden zu, nicht hingegen auf alle Einrichtungen, die in organisatorischer Hinsicht als Behörden ausgestaltet sind.[65]

Entscheidend ist insoweit, dass § 1 Abs. 1 S. 1 und § 1 Abs. 1 S. 2 IFG als Einheit verstanden und als solche ausgelegt werden müssen. Und dies wiederum bedeutet, dass auch Behörden nach § 1 Abs. 1 S. 1 IFG nur soweit anspruchsverpflichtet sind, wie sie öffentliche Verwaltungsaufgaben ausüben. Sofern sie in Abweichung von der typischen Verwaltungsbehörde andere Aufgaben wahrnehmen, sind sie nicht anspruchsverpflichtet.

Damit gewinnt die Abgrenzung der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung von anderen Aufgaben an Bedeutung, die üblicherweise mittels einer negativen Methode, der Subtraktionsmethode, vorgenommen wird. Dies kann freilich nur gelingen, wenn die anderen Staatsfunktionen hinreichend bestimmt definiert sind. Was für die Rechtsprechung noch gelingen mag, bereitet hinsichtlich der Gesetzgebung freilich Schwierigkeiten. Zu einfach wäre es, nur auf das formale Verfahren der Gesetzgebung abzustellen. Vielmehr müssen unter funktionalen Gesichtspunkten alle Tätigkeiten, die zur zweck- und ordnungsmäßigen Durchführung der Legislativtätigkeit nötig sind, von der Akteneinsicht-

---

65 Näher *Rossi*, Möglichkeiten und Grenzen des Informationshandelns des Bundesrechnungshofes, 2012, S. 101 f.; vgl. auch *Vogt*, Zur Informationstätigkeit des Bundesrechnungshofes, Berlin (im Erscheinen). Vgl. aber BVerwG, Urt. v. 15.11.2012 – 7 C 1.12, noch nicht veröffentlicht.

nahme ausgenommen sein.[66] Je nachdem, wie man die „spezifischen" Aufgaben des Bundestages definiert, ob eher formal oder eher funktional, sind die Informationen der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom Anwendungsbereich des IFG erfasst oder nicht. Kommt dem Maßstab also besondere Bedeutung zu, darf dieser nicht beliebig verändert werden. Wenn das Verwaltungsgericht Berlin in Bezug auf die Prüfung der Anspruchsverpflichtung von Fraktionen einen (auch) funktionalen Maßstab zu Grunde gelegt hat,[67] darf dieser in Bezug auf die Anspruchsverpflichtung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages nicht beiseite geschoben werden.

b) Regelungsalternativen

Führt die vom IFG gewählte Regelungssystematik nicht in jedem Fall zu klaren Ergebnissen, etwa mit Blick auf den Bundesrechnungshof oder auf die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, sollen kurz Regelungsalternativen aufgezeigt werden, die von anderen Informationsfreiheitsgesetzen genutzt werden und jedenfalls de lege ferenda auch für das IFG nutzbar gemacht werden könnten. Denn unabhängig von der Frage, ob, in welchem Umfang und in welcher Form die Landesparlamente Hilfsdienste unterhalten, die funktional den Wissenschaftlichen Diensten des Deutschen Bundestages vergleichbar sind, kann und soll ein Vergleich des Bundes-Informationsfreiheitsgesetzes mit den Informationsfreiheitsgesetzen der Bundesländer sowie dem UIG des Bundes aufzeigen, welche Rückschlüsse aus der Formulierung des § 1 Abs. 1 S. 2 IFG für die Frage zu ziehen sind, ob und in welchem Ausmaß der Bundestag mit seinen Wissenschaftlichen Diensten dem Anwendungsbereich des IFG unterfällt. Denn dass die Gesetzgeber grundsätzlich frei sind, das jeweilige Parlament mit all seinen politischen und organisatorischen Untergliederungen grundsätzlich in den Anwendungsbereich allgemeiner Informationszugangsgesetze einzubeziehen und den verfassungsrechtlich determinierten Schutzaspekten allein durch gesetzliche Ausnahmetatbestände Rechnung zu tragen, ist selbstverständlich. Umgekehrt geben dann aber die unterschiedlichen gesetzlichen Formulierungen und Techniken Aufschluss darüber, ob und inwieweit die Parlamente tatsächlich in den Anwendungsbereich einbezogen sind.

---

66 *Scheel*, in: Berger/Roth/Scheel (Hrsg.), IFG, § 1, Rn. 60; *Stelkens/Schmidt*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 6. Aufl., § 1 Rn. 155; ihnen folgend *Sitsen*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 2009, S. 109.

67 Berlin, Urt. v. 01.12.2011 – 2 K 114.11 (juris), Rn. 15.

Vier Regelungsmodelle lassen sich in den geltenden Gesetzen finden, weitere sind vorstellbar.

aa) Vollständige Einbeziehung der Parlamente

Die wohl offenste Formulierung des Anwendungsbereichs von Informationsfreiheitsgesetzen findet sich im Berliner Informationsfreiheitsgesetz. Es verzichtet in § 2 nicht nur auf die explizite Ausnahme des Abgeordnetenhauses vom Zugangsanspruch nach § 1, sondern formuliert statt dessen sehr allgemein (Hervorhebung durch den Verfasser):

> *§ 2 IFG Berlin*
> *(1) Dieses Gesetz regelt die Informationsrechte gegenüber den Behörden **und sonstigen öffentlichen Stellen** (insbesondere nicht rechtsfähige Anstalten, Krankenhausbetriebe, Eigenbetriebe und Gerichte) des Landes Berlin, den landesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts (§ 28 des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes) und gegenüber Privaten, die mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse betraut sind (öffentliche Stellen). Für die Gerichte und die Behörden der Staatsanwaltschaft gilt dieses Gesetz nur, soweit sie Verwaltungsaufgaben erledigen.*
> *(2) Der Zugang zu Informationen über die Umwelt bestimmt sich nach den Regelungen in § 18 a.*

In der Folge der weiten Formulierung „sonstige öffentliche Stellen" sowie des Umstands, dass eine materielle Verwaltungstätigkeit in Abs. 1 S. 2 nur für Gerichte und die Behörden der Staatsanwaltschaft, nicht aber für das Abgeordnetenhaus zur zusätzlichen Voraussetzung für die Eröffnung des Anwendungsbereichs bestimmt wird, lässt sich schließen, dass das Abgeordnetenhaus als „sonstige öffentliche Stelle" grundsätzlich anspruchsverpflichtet ist.[68]

Noch expliziter erstreckt sich der Anwendungsbereich der Transparenzverordnung der EU auf Dokumente des Europäischen Parlaments.[69]

bb) Vollständiger Ausschluss des Parlaments

Neben der vollständigen Einbeziehung der Parlamente kommt auch ihr umfassender Ausschluss von Zugangsansprüchen nach Informationsfreiheitsgesetzen in Betracht. Diesen Weg ist Thüringen beschritten, das in Absatz 1 des § 1 IFG Thür grundsätzlich das IFG des Bundes für anwendbar erklärt, in Absatz 3 aber den Landtag vom Anwen-

---

68 Vgl., wenn auch nicht explizit, *Haas*, Das Grundeigentum 2000, S. 1086; *Partsch*, LKV 2001, S. 98, *Husein*, LKV 2010, 337, 338.

69 Ausgehend von Art. 15 Abs. 3 UAbs. 1AEUV erstreckt sich der Zugangsanspruch nach Art. 2 der Transparenzverordnung auf „die Organe" und somit auch auf das Europäische Parlament. Vgl. hierzu jüngst EuG, Urt. v. 07. Juni 2011, Rs.T-471/08 (Toland), Rn. 47; EuGH, Urt. v. 21.07.2011, Rs. 506/08 (Schweden / MyTravel und Kommission), noch nicht in amtl. Slg. Für die Interpretation des IFG ist die Transparenzverordnung und die zu ihr ergangene Rechtsprechung freilich ohne jede rechtliche oder politische Relevanz (siehe unten S. 49).

dungsbereich ausnimmt, und zwar ohne jede Beschränkung auf strikt parlamentarische oder gesetzgebende Tätigkeiten:[70]

> *§ 1 IFG Thüringen*
> *Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes*
> *(1) **Die Vorschriften des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG)** vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722) in der jeweils geltenden Fassung **sind** mit Ausnahme von § 10 Abs. 3 und §§ 12 bis 15 auf den Zugang zu amtlichen Informationen der Behörden des Landes, der Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die unmittelbar oder mittelbar seiner Aufsicht unterstehen, **nach Maßgabe der nachfolgenden Bestimmungen entsprechend anzuwenden.** § 5 IFG findet mit der Maßgabe Anwendung, dass der Antragsteller ein rechtliches Interesse am Zugang zu personenbezogenen Daten geltend machen muss. Den in Satz 1 genannten Stellen stehen natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts gleich, soweit sich die in Satz 1 genannten Stellen dieser Personen zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedienen.*
> *(2) Der Anspruch auf Informationszugang steht lediglich Antragstellern zu, die Unionsbürger sind oder einen Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union haben.*
> *(3) Der **Anspruch** auf Informationszugang **besteht** unbeschadet der Bestimmungen des § 3 IFG **nicht***
> *1. **gegenüber dem Landtag,** dem Rechnungshof, dem Bürgerbeauftragten, dem Landesbeauftragten für den Datenschutz sowie den Organen der Rechtspflege, insbesondere Gerichten, Strafverfolgungs- und Strafvollstreckungsbehörden sowie Disziplinarbehörden,*
> *2. ...*

cc) Einbeziehung bei Erledigung von Verwaltungsaufgaben

Die weitaus meisten Informationsfreiheitsgesetze der Länder orientieren sich hingegen regelungstechnisch und vor allem inhaltlich am IFG des Bundes. In Brandenburg,[71] Bremen,[72] Mecklenburg-Vorpommern,[73] Nordrhein-Westfalen,[74] Rheinland-Pfalz,[75] Sach-

---

70 So auch der Befund von *Husein,* LKV 2010, 337, 338.

71 § 2 AIG Brandenburg

(1) Das Akteneinsichtsrecht besteht gegenüber Behörden und Einrichtungen des Landes im Sinne des Dritten Abschnitts des Landesorganisationsgesetzes sowie gegenüber Gemeinden und Gemeindeverbänden.

(2) Das Akteneinsichtsrecht besteht gegenüber den in § 1 Abs. 3 Nr. 1 bis 5 des Landesorganisationsgesetz genannten Stellen nur, soweit sie Verwaltungsaufgaben erledigen. (...)

Zu den in Bezug genommenen Stellen des LOrgG gehören

1. die Verwaltung des Landestages und der Landesrechnungshof, unbeschadet ihrer Stellung als oberste Landesbehörden,

2. ...

72 § 1 IFG Bremen

(1) ... Für sonstige Organe und Einrichtungen des Landes und der Gemeinden gilt dieses Gesetz, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. ...

73 § 3 IFG MV

(1) Die Vorschriften über den Zugang zu Informationen gelten für die Behörden des Landes, der Landkreise, der Ämter und Gemeinden, für die sonstigen Körperschaften, rechtsfähigen Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie für den Landtag, soweit er Verwaltungsaufgaben wahrnimmt, auch, wenn diese Bundesrecht oder Recht der Europäischen Gemeinschaften ausführen.

74 § 2 IFG NRW

sen-Anhalt[76] und dem Saarland[77] besteht ein Auskunftsanspruch gegenüber der Verwaltung des Landtags nur soweit, wie sie Verwaltungsaufgaben erledigen.

dd) Ausschluss für Gesetzgebungstätigkeiten

Einen besonderen Weg ging das noch geltende IFG Hamburg, das freilich zum 6. Oktober 2012 durch ein Transparenzgesetz abgelöst wurde.[78] Es definierte den Anwendungsbereich unter Verwendung des Behördenbegriffs zunächst positiv, begrenzt den Kreis der Anspruchsverpflichteten dann aber zusätzlich negativ durch eine Aufzählung, wodurch eine besondere Rechtsklarheit geschaffen wird.[79] Im neuen Transparenzgesetz fehlt es

---

(1) ...

(2) Für den Landtag und für die Gerichte sowie für die Behörden der Staatsanwaltschaft gilt dieses Gesetz, soweit sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Entsprechendes gilt für den Landesrechnungshof und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter.

[75] § 2 IFG RP

(1) - (3) ...

(4) Dieses Gesetz gilt für den Landtag, den Rechnungshof sowie die Gerichte, Strafverfolgungs- und Strafvollstreckungsbehörden nur, soweit sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.

[76] § 1 IFG Sachsen-Anhalt

(1) Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen gegenüber

1. den Behörden ...

2. den sonstigen Organen und Einrichtungen des Landes, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.

[77] § 1 IFG Saarland

Jeder hat nach diesem Gesetz in entsprechender Anwendung der §§ 1 bis 9 und 11 des Informationsfreiheitsgesetzes vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722) in der jeweils geltenden Fassung gegenüber den Behörden des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Satz 1 gilt auch für juristische Personen des öffentlichen Rechts, soweit sie Grundrechtsträger sind und der Anspruch auf Informationszugang zur Ausübung des jeweiligen Grundrechts geltend gemacht wird. Für sonstige Organe und Einrichtungen des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände und den Saarländischen Rundfunk gilt dieses Gesetz, soweit sie öffentlich- rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. ...

[78] HmbGVBl. Nr. 29 v. 06.07.2012, S. 271.

[79] *§ 3 IFG Hamburg*

(1) Die Vorschriften über den Zugang zu Informationen gelten für die Behörden der Freien und Hansestadt Hamburg sowie ihre Anstalten, Körperschaften und Stiftungen öffentlichen Rechts, auch, soweit diese Bundesrecht oder Recht der Europäischen Gemeinschaften ausführen.

(2) Ein Anspruch auf Informationszugang besteht nicht

1. gegenüber der Bürgerschaft, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebung tätig geworden ist, sowie gegenüber dem Eingabenausschuss, Untersuchungsausschüssen, dem Kontrollausschuss zur parlamentarischen Kontrolle des Senats auf dem Gebiet des Verfassungsschutzes gemäß § 24 des Hamburgischen Verfassungsschutzgesetzes [...] und der Kommission zur Durchführung des Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses der Hamburgischen Bürgerschaft;

2. gegenüber Gerichten, Strafverfolgungs- und Strafvollstreckungsbehörden sowie Disziplinarbehörden, soweit sie als Organe der Rechtspflege oder auf Grund besonderer Rechtsvorschriften in richterlicher Unabhängigkeit tätig geworden sind;

3. gegenüber dem Rechnungshof, soweit er in richterlicher Unabhängigkeit tätig geworden ist;

an einer solchen Klarstellung, hier werden in § 2 Abs. 3 HmbTG schlicht alle Behörden i.S.d. VwVfG (sowie bestimmte Personen des Privatrechts) verpflichtet, ohne dass die Bürgerschaft explizit von den Verpflichtungen des Transparenzgesetzes ausgenommen wären.[80]

Und auch Schleswig-Holstein bestimmt in § 2 Abs. 3 IFG SH zunächst die informationspflichtigen Stellen, um sodann im Folgeabsatz bestimmte Stellen explizit von der Informationspflicht auszunehmen, darunter den „Landtag im Rahmen seiner Gesetzgebungstätigkeit."[81]

Diese Gesetzestechnik ist auch aus dem UIG des Bundes bekannt. Hier differenziert § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG nicht in formal-organisatorischer, sondern in materieller Hinsicht, dass die obersten Bundesbehörden im Rahmen ihrer Gesetzgebung oder beim Erlass von Rechtsverordnungen nicht anspruchsverpflichtet sind.[82]

---

4. ... 9 ...

80 § 2 HmbTG:

(3) Behörden sind alle Stellen im Sinne des § 1 Absatz 2 des Hamburgischen Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 9. November 1977 (..., in der jeweils geltenden Fassung; als Behörden gelten auch natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, soweit sie öffentliche Aufgaben, insbesondere solche der Daseinsvorsorge, wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen und dabei der Kontrolle der Freien und Hansestadt Hamburg oder einer unter ihrer Aufsicht stehenden juristischen Person des öffentlichen Rechts unterliegen.

81 § 2 IZG Schleswig-Holstein

...

(3) Informationspflichtige Stellen sind ...

(4) Zu den informationspflichtigen Stellen gehören nicht:

1. Der Landtag im Rahmen seiner Gesetzgebungstätigkeit.
2. ...

82 Zur Zulässigkeit der Ausnahmen der gesetzgebenden Körperschaften vom Umweltinformationsanspruch vgl. jüngst EuGH, Urt. v. 14.2.2012, Rs. C-204/09 (Flachglas Torgau/Deutschland), EuZW 2012, S. 459 ff. Darüber hinaus ist § 2 UIG insofern von Interesse, als die Vorschrift inAbs. 1 Nr. 1 lit. b hinsichtlich der Gerichte gesetzestechnisch eine Rückausnahme vorsieht, die wieder positiv an die Wahrnehmung öffentlicher Verwaltungsaufgaben angeknüpft. Wörtlich lautet § 2 Abs. UIG:

(1) Informationspflichtige Stellen sind:

1. die Regierung und andere Stellen der öffentlichen Verwaltung. Gremien, die diese Stellen beraten, gelten als Teil der Stelle, die deren Mitglieder beruft. Zu den informationspflichtigen Stellen gehören nicht
   a) die obersten Bundesbehörden, soweit sie ihm Rahmen der Gesetzgebung oder beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden, und
   b) Gerichte des Bundes, soweit sie nicht Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen;
2. ...

ee) Fazit

Als Fazit des kurzen Überblicks über andere gesetzliche Vorschriften zum Anwendungsbereich des jeweiligen Informationsfreiheitsrechts lässt sich festhalten, dass es – selbstverständlich – hinreichend klare Möglichkeiten gibt, die Anwendbarkeit der Informationsfreiheitsrechte auf Parlamente nebst ihren wissenschaftlichen Diensten zu regeln.

2. Der Trugschluss von der Ausnahme auf den Anwendungsbereich

Solange es hinreichend klare Regelungen über den Anwendungsbereich des IFG bzw. über den Umfang des Ausschlusses parlamentarischer und rechtsprechender Tätigkeiten nicht gibt, muss der Anwendungsbereich des geltenden IFG nach wie vor mittels Auslegung ermittelt werden. Diesbezüglich soll die abstrakte Betrachtung des § 1 IFG mit der Warnung vor einem Auslegungsfehler abgeschlossen werden, der in der Rechtsprechung und in der Literatur vorgenommen wird und der zu einer erheblichen Ausweitung des Anwendungsbereichs des IFG geführt hat: der Annahme, die Normierung der einzelnen Ausnahmetatbestände lasse einen Rückschluss auf den Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes zu.

Dies ist einer der maßgeblichen Argumentationstopoi insbesondere des Oberverwaltungsgerichts Münster[83] und nun auch des Bundesveraltungsgerichts.[84] Der Grundgedanke mag auf den ersten Blick durchaus einleuchtend sein, dass nämlich Ausnahmen überhaupt nur dann gesetzlich geregelt werden müssten, wenn der Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes eröffnet sei, und deshalb von einem eröffneten Anwendungsbereich immer dann ausgegangen werden könne, wenn die begehrten Informationen unter eine Ausnahmeregelung fielen. Doch bei näherer Betrachtung sind es mindestens vier Punkte, die gegen einen solchen Rückschluss sprechen und ihn letztlich als Trugschluss entlarven.

a) Gesetzgebungsgenese

Gegen einen Rückschluss von den gesetzlich normierten Ausnahmen auf die Anwendbarkeit des Informationsfreiheitsgesetzes spricht zunächst einmal die Gesetzgebungsgenese. Dieser Rückschluss von den Ausnahmen auf den Anwendungsbereich setzt ei-

---

83 OVG Münster, Urt. v. 26.10.2011 – 8 A 2593/10, DVBl. 2012, S. 365 ff.

84 BVerwG, Urt. v. 3.11.2011 - 7 C 3.11, Rn. 20; sowie BVerwG, Urt. v. 3.11.2011 - 7 C 4.11, Rn. 20.

nen stringenten und in sich konsequenten Gesetzestext voraus. Genau hieran fehlt es aber beim IFG, das eben nicht ein in sich stimmiges und systematisch kohärentes Gesetz aus einem Guss ist, sondern das, wie im Übrigen die meisten der parlamentarisch beschlossenen Gesetze, einen Kompromiss darstellt, dessen einzelne Regelungen Ausdruck der verschiedenen politischen Desiderate der am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Akteure sind, sich jenseits ihrer konkreten Anwendbarkeit jedoch nicht zu einem solchen schlüssigen Gesamtkonzept stilisieren lassen, dass dieses fiktive Gesamtkonzept Rückschlüsse auf die Anwendung der einzelnen Normen erlauben würde. Beim IFG wird dies besonders daran deutlich, dass die Fraktionen, die dieses Gesetz in den Bundestag eingebracht haben, zwar weitgehend aufsattelten auf einen entsprechenden Entwurf des Bundesinnenministeriums, diesen aber eben nicht vollständig übernahmen, sondern an verschiedenen Stellen variierten und modifizierten. Das IFG ist deshalb stärker als andere von den Ministerien vorbereitete und der Regierung eingebrachte Gesetze durch die eigentliche politische Zielsetzung bei inkonsistenter, z.T. mangelhafter Umsetzung gekennzeichnet.[85]

Besonders deutlich wird dies an den Ausnahmetatbeständen der §§ 3-6 IFG, die mit ihrer Unterscheidung zwischen der Berücksichtigung öffentlicher Belange in den §§ 3 und 4 IFG und privater Belange in den §§ 5 und 6 IFG zwar noch eine gewisse Struktur haben, die aber in den einzelnen Normen mindestens durch erhebliche Redundanzen, zum Teil auch durch jedenfalls politische, unter Umständen auch rechtliche Widersprüche gekennzeichnet sind. Die einzelnen Ausnahmetatbestände des § 3 IFG etwa folgen keiner einheitlichen Systematik, sondern knüpfen zum Teil an inhaltliche, zum Teil an funktionale Schutzaspekte an und bringen bereits durch diese unterschiedliche Methodik zahlreiche Doppelungen und Unstimmigkeiten mit sich.[86]

Ein weiteres Beispiel für die gesetzestechnische Holprigkeit, mit der das Gesetz kurz vor der Sommerpause 2005 und dem sich bereits abzeichnenden Ende der Legislaturperiode verabschiedet wurde, ist der Umstand, dass eine Evaluationspflicht in § 14 IFG aufrechterhalten wurde, obwohl die noch im Entwurf vorgesehene Befristung in § 15 S. 2 E-IFG nicht übernommen wurde.

---

85 Vgl. schon *Rossi*, Möglichkeiten und Grenzen des Informationshandelns des Bundesrechnungshofes, 2012, S. 102.

86 *Kloepfer/Lewinski*, DVBl 2005, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG), S. 1277 (1284).

Weitere Beispiele ließen sich finden, die an dieser Stelle jedoch nicht vertieft werden sollen.[87] Entscheidend ist vielmehr, dass den Gesamtregelungen des Informationsfreiheitsgesetzes entnommen werden kann, dass es eben nicht das in sich stimmige und in sich schlüssige Grund- und Gesamtkonzept eines voraussetzungslosen Informationsfreiheitsgesetzes normiert, in dem dann tatsächlich Rückschlüsse von dem Inhalt oder schon dem Vorhandensein einer bestimmten Norm auf andere Normen desselben Gesetzes möglich wären. Vielmehr muss jede Norm in sich als Einzelbestimmung interpretiert und angewendet werden.

b) Grundsatz-Ausnahme-Verhältnis

Zu dem wesentlichen und sicherlich trotz der Gesetzgebungsgenese deutlich erkennbaren Gesamtkonzept gehört es freilich, dass mit dem Informationsfreiheitsgesetz in Abkehr vom Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit ein neues Grundsatz-Ausnahmeverhältnis statuiert werden sollte und ausweislich des § 1 IFG auch wurde, nachdem der Aktenzugang im Grundsatz gewährt werden soll, wenn nicht ausnahmsweise Ausnahmetatbestände eingreifen. Dieses Grundsatz-Ausnahme-Verhältnis gilt freilich erst im Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes, nicht jedoch für die Frage, ob der Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes eröffnet ist. Die Gerichte überschreiten ihre Befugnis zur Gesetzesauslegung also immer dann, wenn sie die Vorschriften des Informationsfreiheitsgesetzes in einem Sinne auslegen, der bereits bei jedem Zweifel den Anwendungsbereich für eröffnet hält. Sie ignorieren durch eine solche Auslegung nämlich den parlamentarisch und das heißt unmittelbar demokratisch legitimierten Willen des Gesetzgebers, dieses Grundsatz-Ausnahme-Verhältnis nicht in allen, sondern eben nur in bestimmten Konstellationen zur Anwendung kommen zu lassen. Andere Konstellationen bleiben von vorneherein außen vor und können den Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes nicht erweitern.

Indem die Gerichte aber von den normierten Ausnahmen auf die Eröffnung des Anwendungsbereichs schließen (anstatt eben aus der Unanwendbarkeit des IFG auf die Überflüssigkeit der Ausnahmebestimmung zu schließen - siehe unten S. 27), verdoppeln sie die Wirkung des Grundsatz-Ausnahme-Verhältnisses: Die Ausnahmebestimmungen werden zunächst instrumentalisiert, um den Anwendungsbereich zu eröffnen, und sie

[87] Zu den Regelungslücken und Kodifizierungsbeschränkungen des IFG vgl. *Schoch*, IFG, 2009, Einl. Rn. 130 ff.; vgl. auch die Evaluation des IFG durch *Ziekow/Debus/Musch*, Ausschussdrucksache 17(4)522 B mit zahlreichen Beispielen für Unstimmigkeiten im IFG.

werden im eröffneten Anwendungsbereich sodann eng ausgelegt. Dies verkehrt den Willen des Gesetzgebers in sein Gegenteil, der bestimmte Informationen dadurch vor einer Preisgabe schützen wollte, dass er sie von vorneherein aus dem Anwendungsbereich ausgenommen hat und zur Sicherheit noch eine Ausnahmeklausel geschaffen hat. Diese Intention kann nur mit einer strengen Alternativität Rechnung getragen werden: Entweder ist der Anwendungsbereich des IFG eröffnet, dann in der Tat sind die Ausnahmebestimmungen eng auszulegen. Oder der Anwendungsbereich ist nicht eröffnet, so dass es auf eine enge oder weite Auslegung des Anwendungsbereichs nicht ankommt.

c) Inkonsistenz zwischen Anwendungsbereich und Ausnahmen

Ganz entscheidendes Argument gegen den Rückschluss von den Ausnahmen auf den Anwendungsbereich ist vor allem aber, dass die Ausnahmen sehr unterschiedlich, zum Teil jedenfalls aber auch inhaltlich begründet sind, während der Anwendungsbereich allein funktional-organisatorisch begründet wird. Zudem können Konstellationen auftreten, in denen der inhaltlich begründete Ausnahmeschutz auch in Fällen erforderlich ist, in denen in personell-organisatorischer Hinsicht der Anwendungsbereich gegen den Urheber der Information bzw. den rechtlich Verfügungsbefugten überhaupt nicht gegeben wäre. Denn während § 1 Abs. 1 IFG i.V.m. § 2 Nr. 1 IFG zunächst den Eindruck suggeriert, dass anspruchsverpflichtet diejenige Stelle ist, die tatsächlich über Informationen verfügt,[88] präzisiert § 7 Abs. 1 IFG sodann, dass sich die Anspruchsverpflichtung nach der Verfügungsbefugnis der Behörde bestimmt, die festzustellen ausgesprochen schwierig sein kann.[89]

Dies übersehen in Ansätzen das Verwaltungsgericht Berlin[90] sowie vor allem auch das Oberverwaltungsgericht Münster[91] und das Bundesverwaltungsgericht,[92] denn sie setzen die Informationen, die beim Rechnungshof bzw. beim BMJ verfügbar sind, mit den nach verschiedenen Ausnahmebestimmungen geschützten Informationen, etwa dem Schutz der externen Finanzkontrolle oder dem Schutz der Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen, gleich. Doch diese inhaltlich geheim zu haltenden Informationen

---

88 Vgl. *Rossi*, IFG, § 2 Rn. 13; *Schoch*, IFG § 2 Rn. 33;

89 Vgl. insoweit aber § 7 Abs. 1 IFG, der die Entscheidungszuständigkeit an die Verfügungsbefugnis koppelt. Näher *Schoch*, IFG, § 7 Rn. 26 ff.; *Fluck*, Informationsfreiheitsrecht, IFG Bund, A II § 7 Rn. 56.

90 VG Berlin, Urt. v. 01.12.2011 - 2 K 91.11, K&R 2012, 141 ff.; VG Berlin, Urt. v. 14.09.2012 - 2 K 185.11.

91 OVG Münster, Urt. v. 26.10.2011 - 8 A 2593/10, DVBl. 2012, S. 365 ff.

92 BVerwG, Urt. v. 03.11.2011 - 7 C 3/11, DVBl 2012, 176 ff. sowie BVerwG, Urt. v. 03.11.2011 - 7 C 4/11, DVBl 2012, S. 180 ff., NVwZ 2012, S. 251 ff.

können auch bei anderen Behörden und Organen vorliegen, bei solchen unter anderen, die nach § 1 Abs. 1 IFG ganz eindeutig unter den Kreis der Anspruchsverpflichteten fallen. Insofern ist die Verankerung inhaltlich begründeter Ausnahmetatbestände eben nicht ein Indiz dafür, dass der Anwendungsbereich eröffnet sein muss. Vielmehr basiert der vermeintlich doppelte Schutz auf zwei unterschiedlichen Komponenten, die jeweils für sich dafür Sorge tragen wollen, dass bestimmte Informationen nicht an die Öffentlichkeit gelangen.

d) Widersinnige Konsequenzen

Endgültig als Trugschluss offenbart sich die Argumentation, dass geschriebene Ausnahmetatbestände die Öffnung des Anwendungsbereiches implizierten, wenn man diesen Gedanken konsequent zu Ende denkt. Er hätte nämlich zur Folge, dass der Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes umso kleiner wäre, je weniger Ausnahmen der Gesetzgeber verankert hätte. Das würde die eigentliche Intention des Informationsfreiheitsgesetzes, Behördeninformationen verfügbar zu machen, in sein Gegenteil konterkarieren. Denn während Ausnahmen vom grundsätzlichen Informationsfreiheitsgesetz ja jedenfalls zum Teil auch erst nach einer Abwägung mit gegenläufigen Interessen über den tatsächlichen Informationszugang entscheiden, nimmt ein fehlender Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes dem Antragsteller jede Chance auf eine solche konkrete Abwägungsentscheidung.

e) Irrelevanz der Ausnahmebestimmung

Schließlich sei darauf aufmerksam gemacht, dass sich der vermeintliche Widerspruch zwischen der Bestimmung einer Ausnahmevorschrift und einem nicht eröffnetem Anwendungsbereich auch anders lösen lassen kann als nur zu Gunsten einer Eröffnung des Anwendungsbereichs. Wenn man denn die gesetzlichen Bestimmungen nicht mit ihrer Genese als Ausdruck eines politischen Kompromisses verstehen will, sondern strenge rationale Anforderungen an sie stellt, dann lässt sich das Verhältnis rechtssystematisch auch so lösen, dass nicht von der normierten Ausnahme auf einen eröffneten Anwendungsbereich, sondern umgekehrt aus der Unanwendbarkeit des IFG auf die Überflüs-

sigkeit der Ausnahmebestimmung geschlossen wird.[93] Ihr mag dann immer noch eine Auffangfunktion zukommen.[94]

3. Anwendung auf Wissenschaftliche Dienste

Die Frage, ob und inwieweit die Wissenschaftlichen Dienste in den Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsrechts einbezogen sind, ist in der Literatur bislang so gut wie nicht erörtert worden. Mangels konkreter Fälle scheint das Problem noch nicht einmal gesehen worden zu sein. Die Kommentierungen zu den einschlägigen Normen des Bundesinformationsfreiheitsgesetzes bzw. der entsprechenden Landesinformationsfreiheitsgesetze verhalten sich alle nur zu der Ausnahme, inwieweit die Parlamente in ihren spezifischen parlamentarischen Tätigkeiten vom Anwendungsbereich ausgenommen sind. So heißt es etwa im Kommentar von *Kugelmann*:

> *„Parlamentarische Angelegenheiten erfolgen in aller Regel ebenso wenig als Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Verwaltungsaufgaben wie rechtsprechende Tätigkeiten oder die geld- und währungspolitischen Beratungen der Bundesbank."*[95]

Kugelmann bezieht sich hierbei vor allen Dingen auf einen Beitrag von *Schmidt/Jastrow*,[96] die in dem von ihnen herausgegebenen und kommentierten und bearbeiteten Kommentar hierzu unter Rückgriff auf die Beratungen des Informationsfreiheitsgesetzes ausführen:

> *„Zu diesen spezifischen Parlamentsaufgaben [die nach § 1 Abs. 1 Satz 2 dementsprechend vom Anwendungsbereich ausgenommen sind] zählen insbesondere Gesetzgebung, Kontrolle der Bundesregierung, Wahlprüfung und die Wahrung der Rechte des Bundestages und seiner Mitglieder – zum Beispiel in Immunitätsangelegenheiten, bei Petitionen und bei Eingaben an den Wehrbeauftragten – parlamentarische Kontakte zu in- und ausländischen sowie supranationalen Stellen"*[97] und sie führen fort: *„Hierzu zählen auch ... die Zuarbeit des Wissenschaftlichen Dienstes; ...*[98]*."*

---

93 So wohl *Schoch*, IFG, 2009, § 3 Rn. 64.

94 So in Bezug auf § 3 Nr. 1 lit. e IFG *Rossi*, IFG, 2006, § 3 Rn. 24.

95 *Kugelmann*, Informationsfreiheitsgesetz, 2007, S. 25.

96 *Schmidt/Jastrow*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NVwZ 2005, S. 988.

97 *Jastrow/Schlatmann*, IFG, 2006, § 1 Rn. 34.

98 *Jastrow/Schlatmann*, IFG, 2006, § 1 Rn. 35.

Auch in der Kommentierung von *Fluck/Theuer* wird hinsichtlich des Ausschlusses der parlamentarischen Tätigkeiten alleine auf die entsprechenden Ausführungen in der Gesetzesbegründung verwiesen.[99]

In den anderen Kommentaren wird auf die Wissenschaftlichen Dienste nicht explizit eingegangen. Das betrifft meinen eigenen Kommentar,[100] den Kommentar von *Berger/Roth/Scheel*[101] sowie den von *Schoch.*[102]

a) Wille des Gesetzgebers

Für die Frage, ob die Wissenschaftlichen Dienste in den Anwendungsbereich des IFG fallen oder nicht, mag aufschlussreich der Wille des Gesetzgebers sein. Im Gesetzestext selbst ist ein solcher Wille freilich weder in die eine noch in die andere Richtung hinreichend erkennbar, und eine historische Auslegung der Gesetzgebungsgenese wird im Rahmen dieses Gutachtens nicht erwartet. Hinzuweisen ist gleichwohl darauf, dass die Frage der Einbindung der Wissenschaftlichen Dienste immerhin im mitberatenden Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung thematisiert wurden. Die Beratungen im Ausschuss bezogen sich nämlich auch auf eine Stellungnahme vom 23.02.2005, die der Direktor beim Deutschen Bundestag für die Bundestagsverwaltung abgegeben hat:

> *„Unterlagen, die [...] die Zuarbeit des Wissenschaftlichen Dienstes für die Abgeordneten betreffen, fallen meines Erachtens generell in den spezifischen Bereich parlamentarischer Angelegenheiten."*[103]

Dass eine solche Stellungnahme den Willen des Gesetzgebers nicht zu dokumentieren vermag, steht außer Frage. Doch aus dem Bericht, den der für das IFG federführende Innenausschuss dem Plenum übermittelt hat, ergibt sich, dass die in der Stellungnahme geäußerte Auffassung im Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung auf Zustimmung stieß und später schlicht deshalb nicht weiter thematisiert wurde, weil der Ausschluss der Zuarbeit der Wissenschaftlichen Dienste aus dem Anwendungsbe-

---

[99] *Fluck/Theuer*, Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations- und Verbraucherinformationsrecht, Kommentar, Loseblattsammlung, IFG Bund, A II § 1 Rn. 6.

[100] *Rossi*, IFG, 2006, § 1 Rn. 60.

[101] *Berger/Roth/Scheel*, IFG, 2006, § 1 Rn. 56.

[102] *Schoch*, IFG, 2009, § 1 Rn. 96.

[103] Ausschuss-Drs. 15-G-57.

reich des IFG keine Änderungen am Gesetzeswortlaut notwendig machte. Wörtlich heißt es in der Beschlussempfehlung des Innenausschusses:

> *„Darüber hinaus hat der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung auf ein Schreiben des Direktors beim Deutschen Bundestag vom 23. Februar 2005 hinge- wiesen, das auch den Beratungen des Innenausschusses zugrunde lag (Ausschussdrucksache 15(4)213), und hierzu ausgeführt, dass aufgrund des Änderungsantrags der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu § 5 Abs. 2 und zu § 13 Abs. 2 (Nummer 6 und 9 der Beschlussempfehlung) zwei Anregungen dieses Schreibens aufgegriffen wurden sowie zwei weitere Punkte dieses Schreibens, die keinen Anlass zu einer Änderung des Gesetzentwurfs geben würden und die Reichweite des Gesetzes mit Blick auf den Deutschen Bundestag sowie das Recht, Petitionen beim Deutschen Bundestag unbeschadet von der Institution eines Informationsfreiheitsbeauftragten einzureichen, betreffen, vom Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung zustimmend zur Kenntnis genommen wurden."*[104]

Dass das Plenum sich mit der Frage der Einbeziehung bzw. des Ausschlusses der Wissenschaftlichen Dienste nicht explizit befasst hat, kann jedenfalls nicht einseitig dahingehend verstanden werden, es habe den Ausschluss der Wissenschaftlichen Dienste in den Anwendungsbereich des IFG nicht gewollt.[105] Vielmehr indiziert die Dokumentation des Gesetzgebungsverfahrens, dass die Ausschüsse und ihnen folgend das Plenum von einem Ausschluss der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages ausgingen.[106] Verstärkt wird diese indizierende Wirkung dadurch, dass die Gesetzesbegründung des IFG die Möglichkeit in Betracht zieht, dass die von § 14 S. 2 IFG vorgesehene Evaluation des Gesetzes auch von den Wissenschaftlichen Diensten des Deutschen Bundestages durchgeführt werden könne.[107] Da aber nicht davon auszugehen ist, dass die Evaluation des IFG einer anspruchsverpflichteten Stelle überlassen werden sollte, kommt hier sehr deutlich zum Ausdruck, dass die Wissenschaftlichen Dienste nach der Vorstellung des Gesetzgebers nicht dem Anwendungsbereich unterfallen sollten.[108]

Nun kann und soll an dieser Stelle aber nicht die schwierige Frage erörtert werden, wie ein gesetzlicher Wille außerhalb des Gesetzes geäußert werden kann und wer überhaupt „der Gesetzgeber" ist, dessen Wille maßgeblich ist. Insofern wird im Folgenden davon ausgegangen, dass der Gesetzgeber seinen Willen in Bezug auf die Anwendbarkeit des IFG auf die Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages nicht ausdrücklich artikuliert hat. Ob sie vor diesem Hintergrund anspruchsverpflichtet sind, hängt

---

[104] BT-Drs. 15/5606, S. 4.

[105] So aber wohl VG Berlin, Urt. v. 14.09.2012, S. 7.

[106] Ebenso *Jastrow/Schlatmann*, IFG, § 1 Rn. 35.

[107] BT-Drs. 15/4493, S. 17, näher hierzu *Rossi*, IFG, § 14 Rn. 16 ff.

[108] Ebenso *Heuner/Küpper*, JZ 2012, S. 801, 803.

davon ab, ob man einer formalen(b.) oder einer funktionalen Betrachtung (c.) folgt, wobei letztere den Vorteil von Differenzierungsmöglichkeiten bietet (d.).

b) Formale Betrachtung

Bei formaler Betrachtung wird man die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unter die Anspruchsverpflichtung des § 1 Abs. 1 IFG subsumieren müssen. Denn sie sind Teil der Bundestagsverwaltung[109] und unterstehen dem Bundestagspräsidenten, der nach Art. 40 Abs. 1 S. 1 GG die oberste Dienstbehörde der Bundestagsbeamten[110] und somit auch der Mitarbeiter der „Unterabteilung WD" ist.[111]

c) Funktionale Betrachtung

Eine solche formale Betrachtung greift aber erheblich zu kurz. Funktional stehen die Wissenschaftlichen Dienste in sehr viel engerem Zusammenhang mit den Abgeordneten als mit der Bundestagsverwaltung. Sie erfüllen, wie bereits skizziert,[112] die grundlegende Aufgabe eines Informationsservice[113] und sind nicht mit dem Vollzug von Gesetzen oder gar dem verbindlichen Handeln gegenüber Bürgern betraut. Vielmehr stellen sie durch das spezielle Wesen ihrer Tätigkeit und des engen Bezugs zum parlamentarischen Verfahren einen Sonderfall dar.[114] Ihre Hauptaufgabe ist es, mandatsbezogene Fragen der Bundestagsabgeordneten – insbesondere während des Gesetzgebungsverfahrens[115] und konkret auf die parlamentarischen Bedürfnisse zugeschnitten[116] – zu beantworten.

---

109 So auch *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 38 Rn. 48, der jedoch auch besagt, dass die Tätigkeit der Wissenschaftlichen Dienste auch der parlamentarischen Arbeit des Bundestages zugutekommt; sowie *Fassbender*, in: Isensee/Kirchhoff (Hrsg.), HStR Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 76 Rn. 115, wonach die Wissenschaftlichen Dienste wissenschaftliches Material für parlamentarische Zwecke auswerten.

110 Vgl. auch § 176 Abs. 1 S. 3 BBeamtG, § 7 Abs. 4 S. 1 GOBT.

111 Vgl. *Hölscheidt*, Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, DVBl 2010, 78, 78 ff..

112 Siehe oben S. 8 ff.

113 *v. Winter*, Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, in: Falk u. a. (Hrsg.), Handbuch Politikberatung, 2006, S. 209.

114 Vgl. dazu *Schick/Hahn*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 5. Aufl. 2000, S. 9 ff.

115 Vgl. *Voßkuhle*, in: Isensee/Kirchhoff (Hrsg.), HStR Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 43 Rn. 3. Soweit insofern ihre gesetzesvorbereitende Funktion angesprochen ist, sei ins Bewusstsein gerückt, dass das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 2.082001 – BVerwGE 7 C 7.12 – unter Beachtung der EuGH-Entscheidung vom 14.02.2012 – Rs. C-204/09 (NuR 2012, S. 183 f.) für das UIG festgestellt hat, dass ein Ministerium im Rahmen der gesetzesvorbereitenden Tätigkeiten nicht zu den informationspflichtigen Stellen im Sinne des UIG gehört.

116 *Schick/Hahn*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 5. Aufl. 2000, S. 10.

Sie sind, wie bereits ausgeführt,[117] insbesondere nach eigenem Verständnis zwar kein „Gesetzgebungshilfsdienst", sondern eher ein „Parlaments- und Gesetzgebungsinformationsdienst".[118] Doch unabhängig von solchen Feinheiten gehören sie, auch wenn sie nicht direkt in parlamentarische Prozesse eingebunden sind, funktional doch in jedem Falle eher zum Bundestag als Verfassungsorgan[119] denn zur Bundestagsverwaltung als Behörde.

Im Einzelnen besteht hier keine Notwendigkeit, die einzelnen Tätigkeiten der Wissenschaftlichen Dienste zu betrachten und sie abstrakt entweder der öffentlich-rechtlichen Verwaltungstätigkeit oder der spezifisch parlamentarischen Arbeit zuzuordnen.[120] Abgesehen davon, dass es wegen der fehlenden Befugnis zu außenwirksamen Maßnahmen ganz grundsätzlich zweifelhaft erscheint, die Wissenschaftlichen Dienste nur wegen der Subtraktionsmethode und trotz deren Schwächen der Verwaltungstätigkeit zuzuordnen, abgesehen auch davon, dass es in der Praxis kaum gelingen wird, einzelne Informationen exakt der Gesetzgebungsfunktion, der Kontrollfunktion, der Legitimationsfunktion etc. zuordnen zu können, die sich doch sämtlich überschneiden, ist entscheidend allein, dass fast alle der Tätigkeiten der Wissenschaftlichen Dienste funktional ganz deutlich als Grundvoraussetzung parlamentarischer Tätigkeiten qualifiziert werden können. Dass die meisten der Informationen der Wissenschaftlichen Dienste auf Antrag von Abgeordneten überhaupt erst generiert werden, mag da als besonderes Indiz für die Zuordnung der Tätigkeiten der Wissenschaftlichen Dienste zum genuin parlamentarischen Bereich gewertet werden, darf jedoch nicht zu der Annahme verleiten, alle anderen Informationen der Wissenschaftlichen Dienste stünden nicht in einem parlamentarischen Zusammenhang. Vielmehr können auch die eigeninitiativ generierten Informationen funktional dem parlamentarischen Bereich zuzuordnen sein.

---

117 Siehe oben S. 9.

118 Zu diesen Begriffen *Schick/Hahn*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 5. Aufl. 2000, S. 38.

119 *Jastrow/Schlatmann*, IFG, 2006, § 1 Rn. 36.

120 Für eine weitere und vor allem tiefere Betrachtung der Tätigkeiten der Wissenschaftlichen Dienste sei auf deren Selbstdarstellung (http://www.bundestag.de/dokumente/wissenschaftlichedienste/index.html (zuletzt aufgerufen am 31.07.2012) sowie auf verschiedene Abhandlungen verwiesen – vgl. bspw. *Hölscheidt*, Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, DVBl 2010, S. 78 ff.; *Schöler/von Winter*, Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, in: Politische Bildung 2007, S. 75 ff.

Weil eben diese funktionale Betrachtung[121] das entscheidende Kriterium für die Zuordnung der bei den Wissenschaftlichen Diensten des Deutschen Bundestages vorhandenen Informationen zum parlamentarischen bzw. zum administrativen Bereich darstellt, sollen, ausgehend jeweils von dem unumstrittenen Willen des Gesetzgebers, dass „der spezifische Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten [...] vom Informationszugang ausgenommen bleiben [soll],"[122] zwei Aspekte betont werden.

aa) Informationsbedarf des Parlaments

Zunächst ist zur Begründung der allein maßgeblichen funktionalen Betrachtung der besondere Informationsbedarf des Parlaments hervorzuheben, der in der Praxis zum ganz erheblichen Teil durch die Wissenschaftlichen Dienste befriedigt wird und ohne diese nicht befriedigt werden könnte.

Nicht zu unterschätzen ist dabei zunächst der Bedarf an Meta-Informationen des Parlaments, an Informationen also über den eigenen Informationsbedarf ebenso wie an Informationen über die Informationsmöglichkeiten.[123] Bereits insoweit kommt den Wissenschaftlichen Diensten die Funktion der Wissensvermittlung zu.

Mit Blick auf die wesentlichen Funktionen des Parlaments, die individualisiert auch den einzelnen Abgeordneten treffen, könnte darüber hinaus differenziert werden zwischen dem Informationsbedarf für die Kontrolltätigkeit, für die Anregungstätigkeit und für die Gesetzeserarbeitung.[124] Doch wichtiger noch als solche Systematisierungen nach verfassungsrechtlichen Funktionen ist die verfassungspolitische Erkenntnis, dass sich der Informationsbedarf des einzelnen Abgeordneten nicht umschreiben lässt, „sondern aus der politischen Existenz des Abgeordneten folgt und sich im Wesentlichen nach dessen Interessen richtet."[125]

---

121 Auch der EuGH hat jüngst eine funktionale Betrachtung bei der Interpretation der Umweltinformationsrichtlinie angemahnt: Die Ausnahme zum Schutz der „in gesetzgebender Eigenschaft" handelnden Gremien oder Einrichtungen ist funktional auszulegen. EuGH, Urt. v. 14.2.2012, Rs. C-204/09 (Flachglas Torgau/Deutschland), EuZW 2012, S. 459 ff.; vgl. hierzu *Much*, Der Zugang zu Umweltinformationen nach dem Urteil des EuGH in der Rechtssache C-204/09, ZUR 2012, 288 ff.; *Hellriegel*, Akteneinsicht statt Amtsgeheimnis – Anspruch auf Umweltinformationen gegen am Gesetzgebungsverfahren beteiligte Behörden, EuZW 2012, S. 456, 457.

122 BT-Drs. 15/4493, S. 8.

123 *Egloff*, Die Informationslage des Parlaments, 1974, S. 44 ff.

124 So die Unterscheidung von *Egloff*, Der Informationsbedarf des Parlaments, 1974, S. 44. ff.

125 So deutlich *Quick*, Organisationsformen der wissenschaftlichen Beratung des Parlaments, 1976, S. 29 unter Verweis auf *Lohmar*, Das Hohe Haus, Der Bundestag und die Verfassungswirklichkeit, 1973, S. 64.

Was insofern die möglichen Informationsquellen betrifft, so kommt den Wissenschaftlichen Diensten des Deutschen Bundestages eine entscheidende Rolle zu. *Egloff* bezeichnet sie sogar als „Kernstück der Informationsquellen."[126] Ihre Aufgabe beschreibt er mit einem Zitat von *Quaritsch*: Sie haben „zumeist dem einzelnen MdB, aber auch einem Arbeitskreis, einem Ausschuss oder einer Enquête-Kommission auf Anforderung eine wissenschaftlich fundierte Auskunft über ein Problem und die Möglichkeit der Problemlösung oder auch nur über den Stand der Diskussion zu erteilen."[127] Systemtheoretisch aufgeladen charakterisiert *v. Winter* die Aufgabe der Wissenschaftlichen Dienste als „strukturelle Kopplung" zwischen der Wissenschaft auf der einen Seite und der Politik auf der anderen Seite und betont mit dieser Betrachtungsweise vor allem, das jedes System in sich unabhängig bleibe. Unabhängigkeit indiziert in Bezug auf die Generierung, Aufbereitung und Bereitstellung von Informationen aber immer zugleich auch eine sachliche Richtigkeit, und genau diese ist für die Entscheidungs- und Verantwortungsträger im Parlament von besonderer Bedeutung.

Auf *Quaritsch* beruft sich auch *Quick* in seiner ebenso allgemeinen wie doch zutreffenden Einschätzung, die Funktion der Wissenschaftlichen Dienste bestehe darin, „den Parlamentariern ... Auskünfte über Fragen zu geben, die aus der politischen Arbeit im Parlament entstehen."[128]

Quaritsch ist es schließlich auch, der die Bedeutung der Wissenschaftlichen Dienste für den einzelnen Abgeordneten wie auch für den Bundestag bereits 1972 in acht Punkten zusammengefasst hat, die hier nur stichpunktartig wiedergegeben seien:[129]

1. *Mit der zunehmenden Komplexität der von den Abgeordneten zu beurteilenden Sachverhalte wächst deren Informationsbedarf.*
2. *Die Gesetzgebung hat sich quantitativ und qualitativ geändert – an die Stelle der bloßen „fortschreitenden" Normsetzungen ist die Reformgesetzgebung getreten, die ganze Lebensbereiche neu erschließt.*
3. *Neben der Gesetzgebung haben auch die sonstigen parlamentarischen Aktivitäten zugenommen.*
4. *Die politische Auseinandersetzung im Wahlkreis sowie innerhalb der Partei verlangt nach Informationen zu nahezu jedem Thema, das im Bundestag behandelt wird.*
5. *Die Abgeordneten-Assistenten (heute spricht man von Abgeordneten-Mitarbeitern und müsste funktional auch noch die Fraktionsmitarbeiter hinzuzählen) steigern den Informa-*

---

126 *Egloff*, Der Informationsbedarf des Parlaments, 1974, S. 63.

127 *Quaritsch*, Die wissenschaftlichen Dienste des Bundestages, in: Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, 1972, S. 303, 312.

128 *Quick*, Organisationsformen der wissenschaftlichen Beratung des Parlaments, 1976, S. 19

129 Sehr lesenswert *Quaritsch*, Die wissenschaftlichen Dienste des Bundestages, in: Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, 1972, S. 303, 315 f.

tionsbedarf der Abgeordneten, weil diese sich einerseits auf ihre primär politisch-programmatischen Aufgaben konzentrieren und zudem mehr Arbeit bewältigen können,

6. *„Ein Bedürfnis nach gesteigertem Komfort parlamentarischer Arbeitsweisen ist unverkennbar und muss erfüllt werden."*
7. *Die Informierung der Abgeordneten durch die Ministerialbürokratie ist aus mehreren Gründen oft unzureichend.*
8. *Die zunehmende Akademisierung der Abgeordneten bleibt nicht ohne Einfluss auf ihren Informationsbedarf.*

An diesem Befund hat sich wenig geändert, sieht man einmal davon ab, dass sich die Situation der Parlamentarier eher noch verschlechtert hat.[130] Insofern wird deutlich, dass die Informationen, die die einzelnen Abgeordneten durch die Wissenschaftlichen Dienste erhalten, essentielle Voraussetzung für die Wahrnehmung ihrer genuin parlamentarischen Aufgaben sind – und dass mit anderen Worten die Tätigkeiten der Wissenschaftlichen Dienste insoweit dem parlamentarischen Bereich zuzurechnen sind, der dem Anwendungsbereich des IFG durch § 1 Abs. 1 S. 2 IFG gerade entzogen ist.

bb) Nivellierung der parlamentsinternen und -externen Kommunikation

Freilich geht es hinsichtlich der Frage, ob der Anwendungsbereich des IFG für die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages eröffnet ist oder nicht, nicht darum, den Abgeordneten die Informationen durch den Wissenschaftlichen Dienst vorzuenthalten. Insofern könnte man argumentieren, dass die Wissenschaftlichen Dienste ihre Funktion nicht verlieren, wenn die von ihnen generierten Informationen neben den Abgeordneten auch der Allgemeinheit zur Verfügung gestellt werden. Indes ist eine solche Nivellierung der parlamentsinternen mit der parlamentsexternen Kommunikation weder vom IFG intendiert noch sachlich zu rechtfertigen.

Das Verwaltungsgericht Berlin mag die grundsätzliche Stoßrichtung des IFG mit der folgenden Passage des Urteils noch richtig erfassen:

> *„Die Bürger sollen die Aktivitäten des Staates kritisch begleiten können, sich mit ihnen auseinandersetzen und versuchen, auf sie Einfluss zu nehmen. Dies beschränkt sich nicht auf eine Kontrolle staatlichen Handelns. Anliegen des Gesetzes ist vielmehr auch die Beseitigung des Informationsvorsprungs des Staates und eine möglichst breite Informationsversorgung der Bürger. Entscheidende Voraussetzung für die gewollte Beteiligung der Bürger*

[130] Vgl. ebenso *Hölscheidt*, Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, DVBl 2010, S. 78 ff.; der seinen Beitrag mit dem folgenden Zitat aus dem Jahre 1954 beginnt, das nach wie vor aktuell sei: „Wir haben den Eindruck, dass die Parlamente bei der Überfülle der Gesetzgebungsarbeiten und der zunehmenden Komplizierung der gesetzgeberischen Aufgaben immer mehr in die Hinterhand geraten."

an staatlichen Entscheidungsprozessen seien nämlich – so die Gesetzesbegründung – Sachkenntnisse unabhängig von einer individuellen Betroffenheit."[131]

Es verkennt jedoch die Intention des Informationsfreiheitsgesetzes ebenso wie seine Reichweite, wenn es eine „Bereichsausnahme" für die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages deshalb mit dem Gesetzeszweck für nicht vereinbar hält, weil es keinen Grund dafür erkennt, den Abgeordneten bezogen auf die Ausarbeitung generell einen Informationsvorsprung belassen zu müssen.[132]

Aus vier Gründen vermag diese Auffassung des Verwaltungsgerichts Berlin nicht zu überzeugen.

Erstens verkennt das Gericht, dass es nicht um eine generelle Bereichsausnahme der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages aus dem Anwendungsbereich des IFG geht. Vielmehr ist, wie soeben dargelegt, bereits im Wortlaut des § 1 Abs. 1 S. 2 IFG eine differenzierende Betrachtung angelegt, die in Bezug auf die Wissenschaftlichen Dienste durchaus zu einer differenzierten Antwort gelangen kann und wohl auch muss.

Zweitens verwendet das Verwaltungsgericht mit der Bereichsausnahme einen Begriff, der zum einen zu einer strengen Alternativität und damit zu einer Radikalität der Auslegung des IFG führt und der zum anderen nicht zuletzt wegen seines Wortbestandteils „Ausnahme" eine vermeintlich enge Interpretation anmahnt. Beides wird dem Gesamtkonzept des IFG jedoch nicht gerecht. Denn natürlich gibt es ganze Bereiche, die dem Zugangsanspruch des IFG von vorneherein nicht unterliegen (sollen), wie eben die rechtsprechenden und gesetzgebenden Tätigkeiten. Diese Bereiche dürfen nicht ihrerseits eng verstanden werden, denn es sind keine Ausnahmen vom Zugangsanspruch, sondern es sind – vorgelagert – Ausnahmen vom Anwendungsbereich. Vielmehr vernebelt die Rede von den vermeintlichen Bereichsausnahmen nur den Blick für die gebotene differenzierte Handhabe des IFG.

Drittens verkennt es die Notwendigkeit, dass einzelne Abgeordnete auf Informationen zurückgreifen können müssen, die gerade nicht der Allgemeinheit zur Verfügung stehen. Zwar sprechen sich in der Literatur unter entsprechender Verwendung eines beamtenrechtlichen Grundsatzes etwa *Schnabel* und *Freund* deutlich gegen ein auskunftsrechtliches „Abstandsgebot" in dem Sinne, dass informationsfreiheitsrechtliche Ansprüche

---

131 VG Berlin, Urt. v. 1.12.2011 – 2 K 91.11, Rn. 22.

132 VG Berlin, Urt. v. 1.12.2011 – 2 K 91.11, Rn. 22.

immer hinter parlamentarischen Ansprüchen zurückbleiben müssten, aus.[133] Wenn sie ihre Auffassung allerdings mit der oben skizzierten Entscheidung des VG Berlin vom 9. 6.2011[134] zu untermauern versuchen,[135] so trägt dies nicht, weil sich der Entscheidung die ihr von den Autoren unterstellte Aussage nicht entnehmen lässt.[136] Außerdem bleibt widersprüchlich, dass die Autoren zuvor verschiedene Konstellationen dargestellt haben, in dem Informationen dem Parlament offenbart werden müssen, der Allgemeinheit aber gerade nicht offenbart werden dürften.[137]

Damit überschätzt das Verwaltungsgericht viertens zugleich die verfassungsmodifizierende Kraft des IFG. So richtig es ist, dass die Schaffung eines voraussetzungslosen Informationszugangsanspruchs dem Bürger nicht nur die Kontrolle der Verwaltung (sic!) ermöglichen soll, sondern ihm generell auch zur (besseren) Partizipation an staatlichen Entscheidungen verhelfen soll, so unzutreffend ist es, aus der gesetzlichen Verankerung eines solchen Informationszugangsanspruchs eine Modifikation des verfassungsrechtlich verankerten Systems der parlamentarischen Demokratie abzuleiten.[138] Das Informationsfreiheitsgesetz fordert ebenso wenig wie andere sektorielle Informationsfreiheitsgesetze eine Gleichschaltung der Informationsbasis von Abgeordneten und Bürgern. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages wie auch diejenigen anderer Parlamente können nicht nur, sondern sie dürfen und müssen zum Teil sogar einen Informationsvorsprung gegenüber den Bürgern haben, und es ist ganz allein an ihnen, ob und inwieweit sie es bei diesem Informationsvorsprung belassen.

Die Interpretation der gesetzlichen Zielsetzungen hat sich in einer Weise verselbständigt, die die formulierten Zielsetzungen im Gesetzentwurf kaum noch wieder erkennen lassen. Deshalb sei noch einmal explizit auf den entsprechenden Passus in der Begründung hingewiesen:

---

133 *Schnabel/Freund,* Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung als Schranke der Informationsfreiheit, DÖV 2012, S. 192, 193 f. und 197.

134 VG Berlin, Urt. v. 09.06.2011 - 2 K 46.11, ZUR 2012, 50 ff., AfP 2011, 515 ff..

135 *Schnabel/Freund,* Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung als Schranke der Informationsfreiheit, DÖV 2012, S. 192, Fn. 43.

136 Unter Rn. 27 des Urteils des VG Berlin v. 9.6.2011 findet sich keine, auch keine implizite, Aussage zu einem Vergleich zwischen parlamentarischer und allgemeiner Informationsbasis.

137 *Schnabel/Freund,* Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung als Schranke der Informationsfreiheit, DÖV 2012, S. 192, 195.

138 Warnend insoweit schon *Rossi,* Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, 2004, S. 287 ff.

„Jeder soll gegenüber den Behörden und Einrichtungen des Bundes einen Anspruch auf Information haben, ohne hierfür ein rechtliches oder berechtigtes Interesse geltend machen zu müssen. ***Der Zugang zur Information und die Transparenz behördlicher Entscheidungen ist eine wichtige Voraussetzung für die effektive Wahrnehmung von Bürgerrechten.*** *Dies gilt angesichts der wachsenden Informationsmacht des Staates heute mehr denn je. Lebendige Demokratie verlangt, dass die Bürger die Aktivitäten des Staates kritisch begleiten, sich mit ihnen auseinandersetzen und versuchen, auf sie Einfluss zu nehmen (siehe Antrag der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 20. September 1993, Bundestagsdrucksache 12/5694, S. 2 und 13). Das Informationsfreiheitsgesetz ist daher notwendig, um entsprechend innerstaatlichen, europäischen und internationalen Tendenzen die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger durch eine Verbesserung der Informationszugangsrechte zu stärken. Denn unabhängig von einer individuellen Betroffenheit sind Sachkenntnisse entscheidende Voraussetzung für eine Beteiligung der Bürger an staatlichen Entscheidungsprozessen.*
Das Informationsfreiheitsgesetz dient damit vor allem der demokratischen Meinungs- und Willensbildung. In der modernen Informationsgesellschaft werden Informations-, Kommunikations- und Partizipationsanliegen der Bevölkerung immer wichtiger und verwaltungstechnisch immer leichter erfüllbar. Gleichzeitig wandelt sich das Verwaltungsverständnis: Neben das autoritative Handeln des Staates tritt zunehmend eine konsensorientierte Kooperation mit dem Bürger, die eine gleichgewichtige Informationsverteilung erfordert.
Die neuen Informationszugangsrechte verbessern die Kontrolle staatlichen Handelns und sind insofern auch ein Mittel zur Korruptionsbekämpfung. Eine öffentliche Partizipation wird zudem dazu beitragen, die Akzeptanz staatlichen Handelns zu stärken. Nicht zuletzt leistet das Informationsfreiheitsgesetz auch einen Beitrag zur europäischen Integration: Vergleichbare Gesetze gibt es nicht nur in den meisten EU-Mitgliedstaaten, sondern inzwischen auch auf EU-Ebene."[139]

Wie die Hervorhebung deutlich macht, geht es dem IFG um die Transparenz behördlicher Entscheidungen. Dabei soll diese Begründung nicht einengend dahingehend (miss)verstanden werden, dass tatsächlich nur Entscheidungen i.S.v. rechtsverbindlichen Maßnahmen transparent gestaltet werden sollen. Der eigentliche Gesetzestext hat ja bereits amtliche Informationen zum Gegenstand, ohne dass sie sich in einer Entscheidung wiederfinden müssen. Doch die Beschränkung auf „behördliche" Entscheidungen ist von erheblicher Bedeutung, weil das IFG eben auf die Publizität der Verwaltung und nicht auf eine Angleichung der Informationslage von Abgeordnetem und Bürger zielt.

Vielmehr gibt es zahlreiche Gründe, warum der Abgeordnete seine Informationslage nicht mit jedem teilen muss – sachliche Gründe, weil er Zusatzwissen hat oder ihm welches fehlt, das den semantischen Gehalt der Information doch maßgeblich prägt; persönliche Gründe, weil seine Meinungsbildung noch nicht abgeschlossen ist; taktische Gründe, weil die Bedeutung von Informationen auch von der Zeit abhängt, zu der sie verbreitet werden und der Abgeordnete insofern noch zuwarten möchte; sowie sicherlich zahlreiche weitere Gründe. Der Abgeordnete muss die ihm zur Verfügung stehenden Infor-

---

139 BT-Drs. 15/4493, S. 6.

mationen nicht mit jedem teilen, er ist nicht Kontrollobjekt des IFG, sondern er ist ein anderes Kontrollsubjekt.

d) Differenzierungsmöglichkeiten

Schließlich sei darauf hingewiesen, dass die funktionale Betrachtung Differenzierungsmöglichkeiten hinsichtlich der Information der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages eröffnet, eine formale Betrachtung solche Spielräume hingegen nicht belässt. Unberührt von dem funktional begründeten Ausschluss von Informationen der Wissenschaftlichen Dienste als Teil der Bundestagsverwaltung bleiben etwa die häufig genannten Beispiele für öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben, die vom Bundestag wahrgenommen werden: die Abrechnung von Dienstreisen der Abgeordneten und deren Mitarbeiter,[140] die Zahlung der Diäten an die Abgeordneten oder die Kontrolle der Rechenschaftsberichte der politischen Parteien wie die Auszahlung der staatlichen Mittel der Parteienfinanzierung.[141] Auch hinsichtlich der Wissenschaftlichen Dienste lassen sich solche Informationen finden, die in keinem Bezug zur parlamentarischen Tätigkeit stehen. Sie werden im Zweifel allerdings ohnehin schon allgemein zugänglich sein.

Darüber hinaus ermöglicht (nur) eine funktionale Betrachtung eine weitere Differenzierung, die das Informationsinteresse des Antragsstellers und dem Schutzinteresse der Wissenschaftlichen Dienste in vielen Fällen gleichermaßen in einen Ausgleich zu bringen vermag: die Unterscheidung zwischen dem gesamten Vorgang, der zu einer Arbeit der Wissenschaftlichen Dienste führt, und der Arbeit an sich.

II. Anspruchsbegründende Voraussetzungen

Hinsichtlich der anspruchsbegründenden Voraussetzungen gibt es in Bezug auf Informationen, die bei den Wissenschaftlichen Diensten vorhanden sind, keine Besonderheiten zu beachten. In Erinnerung zu rufen ist nur, dass das Informationsfreiheitsrecht gerade dadurch charakterisiert wird, dass es einen voraussetzungslosen Zugangsanspruch gewährleistet. Der Antragsteller muss deshalb weder ein berechtigtes oder rechtliches Interesse geltend machen, noch in persönlicher Hinsicht in welcher Art auch immer von den begehrten Informationen betroffen sein.

---

[140] *Jastrow/Schlatmann*, IFG, § 1 Rn. 37; *Sitsen*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 2009, S. 89 f.

[141] *Sitsen*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 2009, S. 90.

Er muss noch nicht einmal die besondere Motivation seines Zugangsantrags darlegen oder gar begründen. Vielmehr ist der konkrete Zweck des Informationszugangs irrelevant und muss deshalb auch nicht offenbart werden. Freilich ist das IFG insoweit selbst nicht stimmig. Denn während es der Idee und auch der grundsätzlichen Konzeption nach davon ausgeht, dass der Zweck nicht angegeben werden muss, sieht es in § 7 Abs. 1 S. 3 IFG vor, dass der Zugangsantrag begründet werden muss, wenn er Daten Dritter im Sinne der §§ 5 Abs. 1 und 2 und 6 IFG betrifft. Außerdem mag es zur Abweisung offensichtlich querulatorischer Anträge ausnahmsweise bei äußeren Indizien erlaubt sein, das subjektive Ziel des Antragstellers zu hinterfragen.[142]

Entscheidend ist, dass der konkrete Zweck nach dem IFG außerhalb von Abwägungsentscheidungen, die allerdings nur bei § 5 IFG in Betracht kommen, unbeachtlich ist. Wenn die Wissenschaftlichen Dienste in Anwendung des „Leitfadens für die Unterabteilung Wissenschaftliche Dienste (WD)" bestimmte Informationsbegehren privilegieren, insbesondere wissenschaftlich motivierten Anträgen stattgeben, so geschieht dies außerhalb des Anwendungsbereichs des IFG und ist deshalb solange unbedenklich, wie allgemeine rechtsstaatliche Grundsätze, etwa das Willkürverbot, das Gebot zur parteipolitischen Neutralität sowie Selbstbindungsgrundsätze, beachtet werden. Im Anwendungsbereich des IFG wäre eine Differenzierung nach den Zielsetzungen des Antragstellers freilich nicht zulässig.

III. Anspruchsausschließende bzw. -beschränkende Voraussetzungen

Die grundsätzliche Aktenöffentlichkeit wird durch zahlreiche Ausnahmen eingeschränkt. Im Ergebnis sind es diese Ausnahmen, die über die Zugänglichkeit von Informationen bei der Verwaltung entscheiden. Wenn einzelne von ihnen im Folgenden kurz dargestellt werden, ist erneut zu bedenken, dass die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages ohnehin nur dann in den Anwendungsbereich des IFG fallen, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Zugleich ist zu beachten, dass die im Folgenden erörterten Ausnahmetatbestände nicht nur durch die Wissenschaftlichen Dienste selbst, sondern auch von jeder anspruchsverpflichteten Stelle geltend gemacht werden können, die über Informationen der Wissenschaftlichen Dienste verfügt. Zwar knüpft § 7 Abs. 1 S. 1 IFG die Zuständigkeit für die Entscheidung über den

---

[142] *Rossi*, IFG, 2006, § 7 Rd. 18.

Informationszugangsantrag an die rechtliche Verfügungsbefugnis an. Doch entscheidend ist nach § 1 Abs. 1 IFG vor allem auch das tatsächliche Vorhandensein der Information. Ungeachtet des Umstands, dass die rechtliche Verfügungsbefugnis weder für die außenstehenden Antragsteller noch zuweilen für die Behörden selbst immer hinreichend klar sein dürfte, besteht darüber hinaus grundsätzlich auch die Möglichkeit, dass die rechtliche Verfügungsbefugnis geteilt ist. Gelangt also eine auskunftspflichtige Stelle in den Besitz von Informationen der Wissenschaftlichen Dienste, so kann sie sich unter Umständen zu einer Herausgabe verpflichtet fühlen. Schon deshalb ist die Erläuterung einiger Ausnahmetatbestände von Bedeutung.

1. Allgemeines zu den Ausnahmevorschriften

Bei der Ausgestaltung dieser Ausnahmen ist der Gesetzgeber nicht völlig frei. Vielmehr ist der Informationszugang insbesondere dann verfassungsrechtlich determiniert, wenn er sich auf Informationen Dritter bezieht. Ihr Schutz ist grundrechtlich insbesondere durch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sowie durch die Berufs- und Eigentumsfreiheit geboten: Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung schützt personenbezogene Daten, aus den Grundrechten der Berufs- und Eigentumsfreiheit folgt der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen auf der einen Seite sowie des geistigen Eigentums auf der anderen Seite. Vor dem Hintergrund dieser verfassungsrechtlichen Determinierung differenzieren die Informationsfreiheitsgesetze zwischen Ausnahmen zugunsten öffentlicher Belange sowie dem Schutz privater Belange. Diese Unterscheidung ist nicht nur mit Blick auf besondere Verfahrensvorschriften zu Gunsten betroffener Dritter, sondern vor allem deshalb zu beachten, weil das vom Gesetzgeber intendierte Grundsatz-Ausnahme-Verhältnis zwischen Zugänglichkeit und Zurückhaltung amtlicher Informationen nicht in allen Fällen zu der Annahme verleiten darf, die Ausnahmebestimmungen seien eng auszulegen. So sehr dieser Auslegungsgrundsatz für die Ausnahmen zu Gunsten öffentlicher Belange gilt, so wenig kann er unbesehen auf die Ausnahmen zu Gunsten privater Belange angewendet werden, weil dies zu einer Umkehr der grundrechtlich geprägten Darlegungslasten der Geheimnisträger führte.[143]

Die Ausnahmen zu Gunsten der öffentlichen Belange folgen keiner einheitlichen Systematik. Hervorzuheben ist allerdings, dass das IFG – im Unterschied etwa zum UIG – die

---

143 Näher *Rossi*, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, 2004, S. 226 ff.

Ausnahmen zu Gunsten öffentlicher Belange als negative Voraussetzungen des Zugangsanspruchs ausgestaltet, so dass bei ihrem Vorliegen kein Raum für eine Abwägung bleibt: „Der Anspruch besteht nicht" heißt es insofern deutlich im Gesetzestext. Zu beachten ist gleichwohl, dass viele der Ausnahmetatbestände inhaltlich und zeitlich beschränkt sind, so dass der Anspruch gemäß § 7 Abs. 2 S. 1 IFG unter Umständen jedenfalls teilweise bestehen kann.

Unabhängig von ihrer Struktur sind alle Ausnahmen zu Gunsten öffentlicher Belange eng auszulegen, um dem Grundsatz der Publizität hinreichend Rechnung zu tragen. Umgekehrt können sämtliche Ausschlussgründe nebeneinander zur Anwendung kommen und müssen deshalb umfassend und von Amts wegen in Erwägung gezogen und geprüft werden.

2. Einzelne Ausnahmetatbestände

Als Ausnahmetatbestände, die für die Tätigkeit der Wissenschaftlichen Dienste von Relevanz sein könnten, wenn sie denn überhaupt in den Anwendungsbereich des IFG fallen, kommen insbesondere der Schutz der Vertraulichkeit von Beratungen nach § 3 Nr. 3 lit. b IFG sowie der Ausnahmetatbestand des § 4 IFG zum Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses in Betracht. Beide Tatbestände sollen hier zusammengefasst werden als Schutz des Meinungsbildungsprozesses. Von den Ausnahmen zugunsten privater Belange mag § 5 Abs. 2 IFG insoweit von Bedeutung sein, wie personenbezogene Daten aus einem Dienst-, Amts- und Mandatsverhältnis geschützt sind. Auch der abgeschwächte Schutz nach § 5 Abs. 3 IFG über Daten von Gutachtern mag eine Rolle spielen. Vor allen Dingen aber ist stets auch § 6 S. 1 IFG zu beachten, der den Informationszugangsanspruch tatbestandlich versagt, soweit der Schutz des geistigen Eigentums entgegensteht.

a) Schutz der Meinungsbildung

Zwei Ausnahmetatbestände des IFG sind in erster Linie prozedural begründet, die hier zusammengefasst werden sollen. Zum einen schützt § 3 Nr. 3 lit. b IFG die Beratungen von Behörden, zum anderen dient § 4 Abs. 1 IFG dem Schutz laufender exekutiver Verfahren. Im Zusammenspiel mit § 3 Nr. 3 IFG, der die Vertraulichkeit behördlicher und ähnlicher Beratungen schützt, zielt der Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses nach § 4 IFG darauf, den Erfolg bevorstehender behördlicher Maßnahmen zu gewährleisten. Die Vorschriften wollen verhindern, dass eine im Meinungsbildungsprozess

befindliche Behörde auf vorläufige Auffassungen festgelegt wird.[144] Insofern wird zu Recht betont, dass nicht das Ergebnis des Beratungsprozesses, also die Entscheidung selbst, geschützt wird, sondern vielmehr der behördliche Prozess der Willensbildung.[145] Daneben wird es auch als Zweck der Bestimmung empfunden, eine vollständige und unbefangene behördliche Aktenführung zu gewährleisten, die den Gang des Entscheidungsprozesses chronologisch und vollständig nachvollziehbar dokumentiert.[146]

Das Verhältnis des § 4 IFG zu § 3 Nr. 3 IFG ist nicht ganz klar. Einigkeit besteht darin, dass bei § 4 IFG anders als bei § 3 Nr. 3 IFG nicht die Vertraulichkeit der behördlichen Beratung als solche, sondern die Gefährdung des Erfolgs der am Ende des Verfahrens getroffenen Entscheidungen oder Maßnahmen im Vordergrund steht.[147] Ist eine solche Gefährdung nicht mehr zu befürchten, steht dem Zugangsanspruch insoweit nichts mehr entgegen. Mit Rücksicht darauf sieht § 4 Abs. 2 IFG vor, dass der Antragsteller über den Abschluss des jeweiligen Verfahrens informiert werden soll, damit er bei fortbestehendem Zugangsinteresse einen erneuten Antrag stellen kann.[148]

Für die Informationen der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages können beide Ausnahmebestimmungen von Bedeutung sein, wobei einige Besonderheiten dadurch bestehen, dass die Wissenschaftlichen Dienste eben keine Behörde im typischen Sinne darstellen, sondern organisatorisch zwar der Bundestagsverwaltung zugeordnet sind, funktional aber auf die spezifisch parlamentarischen Tätigkeiten des Bundestages ausgerichtet sind. Aus diesem Grunde ist erstens zu beachten, dass der Schutz der Normen nicht nur auf die Mitarbeiter in den Wissenschaftlichen Diensten bezogen wird, sondern vor allem auch auf die Abgeordneten. Sie sind es, deren Meinungsbildungsprozess durch die Informationen der Wissenschaftlichen Dienste geprägt wird, sie sind es, die den Wissenschaftlichen Diensten einen parlamentarischen Charakter verleihen und sie dadurch vom Anwendungsbereich des IFG ausnehmen, und sie sind es deshalb auch, um deren Schutz es geht. Weil die Serviceleistungen der Wissenschaftlichen Dienste zumeist am Anfang eines politischen Meinungs- und Willensbildungsprozesses

---

144 Vgl. zu § 6 Abs. 3 IFG-ProfE *Schoch/Kloepfer*, IFG-ProfE, § 6, Rn. 18, ihnen folgend *Rossi*, IFG, 2006, § 4 Rn. 1.

145 Deutlich *Schoch*, IFG, 2009, § 4, Rn. 6.

146 BT-Drs. 15/4493, S. 12, vgl. auch *Rossi*, IFG, 2006, § 4, Rn. 1.

147 Zur – schwierigen – Abgrenzung siehe auch *Rossi*, IFG 2006, § 4 Rn. 19; *Schoch* (Fn. 67), § 4 Rn. 47 f.

148 *Schmitz/Jastrow*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NVwZ 2005, 984, 993.

in Anspruch genommen werden,[149] besteht ein besonderes Bedürfnis danach, die Informationen zunächst noch geheim zu halten. Dass der semantische Gehalt von Informationen kontextabhängig ist und deshalb von Vor- und Zusatzwissen abhängt, ist bereits angedeutet worden. Dass die Bedeutung von Informationen gerade im politischen Geschäft von der Zeit abhängt, zu der sie verbreitet werden, ist ebenfalls bereits erwähnt worden. Dass schließlich der einzelne Abgeordnete selbst darüber entscheiden soll, wann und zu welchem Zeitpunkt er welches Thema „besetzt", soll nun noch als weiteres Argument dafür angeführt werden, dass das IFG gerade nicht darauf zielt, den Abgeordneten und der Allgemeinheit denselben Informationsstand zu vermitteln. Solche gesetzlichen Intentionen sind denkbar und lassen sich auch mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben einer repräsentativen Demokratie in Einklang bringen. Aber sie entsprechen nicht dem geltenden IFG. Insofern stehen § 3 Nr. 3 lit. b IFG und § 4 IFG einer Zugänglichkeit von Informationen der Wissenschaftlichen Dienste jedenfalls dann entgegen, wenn – die Anwendbarkeit des IFG auf die Wissenschaftlichen Dienste unterstellt – die fraglichen Informationen für einen Abgeordneten generiert und bereit gestellt wurden und dieser seinen Meinungsbildungsprozess noch nicht abgeschlossen und einer Preisgabe der Informationen nicht zugestimmt hat. Darüber hinaus muss betont werden, dass der zeitliche Schutz der Informationen nicht automatisch mit dem Abschluss eines laufenden Verfahrens endet. Das Bundesverwaltungsgericht hat in einer an sich auf das UIG bezogenen Entscheidung vielmehr am Beispiel des IFG deutlich gemacht, dass das Wissen um eine solch strikte zeitliche Begrenzung die geschützten Beratungen beeinträchtigen kann, und deshalb festgehalten, dass sich der Schutz auch über den Abschluss des jeweiligen Verfahrens erstrecken kann.[150]

b) Materiell einschlägige Ausnahmevorschriften

Neben den primär prozedural begründeten und temporal wirkenden Ausnahmetatbeständen zum Schutz der Meinungsbildung kommen in Abhängigkeit von den konkreten Informationen auch materiell begründete Ausnahmetatbestände in Betracht. Wenn die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages bspw. vertrauliche Papiere erstellen, in denen sie völkerrechtliche Verträge beurteilen, dann kann der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 1 IFG berührt sein. Entsprechendes gilt für Informationen, die die fis-

---

[149] *v. Winter*, Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, in: Falk u. a. (Hrsg.), Handbuch Politikberatung, 2006, S. 213.

[150] BVerwG, Urt. v. 02.08.2012 – 7 C 7.12, Rn. 29.

kalischen Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr oder wirtschaftliche Interessen der Sozialversicherungsträger beeinträchtigen könnten. Sämtliche der materiell begründeten Ausnahmebestimmungen können in Abhängigkeit von den konkreten Informationen in Betracht kommen, wobei die Wissenschaftlichen Dienste – ihre Einbeziehung in den Anwendungsbereich unterstellt – sich nicht pauschal auf diese berufen dürften, sondern im Einzelfall plausibel darlegen müssten; dass und warum die jeweilige Ausnahmevorschrift einschlägig ist.

c) Schutz von personenbezogenen Daten

Was sodann den Schutz von personenbezogenen Daten betrifft, ist § 5 IFG stets von Amts wegen zu beachten, der allerdings erstens hinreichend klar und zweitens vor allem in antizipierter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips differenzierende Regelungen für die Zugänglichkeit trifft.

Hinsichtlich der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages ist insoweit zu beachten, dass die personenbezogenen Informationen der Verfasser eines Berichts nach Maßgabe des § 5 Abs. 4 IFG grundsätzlich preiszugeben sind.

Außerdem begründet § 5 Abs. 3 IFG eine – widerlegbare – Vermutung dafür, dass auch bestimmte personenbezogene Daten von Gutachtern, Sachverständigen oder Personen in vergleichbarer Funktion preiszugeben sind.

Sofern die Informationen selbst personenbezogene Daten Dritter enthalten, dürfen diese nur preisgegeben werden, wenn der Dritte eingewilligt hat oder das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt. In der Regel wird hier eine Anonymisierung oder Pseudonymisierung möglich sein, so dass der Umstand, dass ein Papier, ein Bericht etc. personenbezogene Daten enthält, einer Zugänglichkeit nicht per se entgegenstehen würde.

e) Urheberrecht

Dem Ausnahmetatbestand des § 6 S. 1 IFG kommt in der Praxis eine besondere Bedeutung zu. Dabei sind zum Verhältnis zwischen der Informationszugangsfreiheit auf der einen Seite und der gesetzlichen Ausgestaltung des Schutzes des Geistigen Eigentums auf der anderen Seite längst nicht alle Fragen geklärt. Auch im Rahmen dieses Gutachtens sind vom Auftraggeber keine vertieften Ausführungen zum Urheberrecht als Teilrechtsgebiet des Schutzes des Geistigen Eigentums verlangt. Gleichwohl sollen einige

grundlegende Bemerkungen die Reichweite und Handhabung des Ausnahmetatbestands erläutern.

aa) Tatbestandsausschluss

Hervorgehoben sei zunächst, dass der Informationszugangsanspruch nach § 6 S. 1 IFG „nicht besteht", also bereits tatbestandlich ausgeschlossen ist, soweit der Schutz geistigen Eigentums entgegensteht. Mit dieser Bestimmung hat das IFG des Bundes eine sehr restriktive Regelung gewählt, denn der von § 6 S. 1 IFG garantierte Schutz des geistigen Eigentums wird akzessorisch allein den entsprechenden Gesetzen überlassen, ohne dass Raum für eine Abwägung bleibt.[151]

bb) Schutz durch Restriktions- und Verwertungsrechte

Freilich sind Kollisionen des Informationsfreiheitsrechts mit den Rechten am geistigen Eigentum, also dem gewerblichen Rechtsschutz[152] auf der einen Seite und dem Urheberrecht auf der anderen Seite, schon theoretisch gar nicht so wahrscheinlich.[153] Denn der Schutz des geistigen Eigentums erfolgt nur partiell über Informationsrestriktionsrechte, die dann auch einem freien Informationszugang durch Behörden entgegenstehen. Wo hingegen nicht der Zugang zum geistigen Eigentum als solcher, sondern in erster Linie dessen wirtschaftliche Verwertung im Vordergrund steht, muss in jedem Einzelfall geprüft werden, ob dieser Schutz dem freien Informationszugang tatsächlich „entgegensteht", wie § 6 S. 1 IFG es verlangt. Der Zugang zu amtlichen Informationen darf deshalb nicht vorschnell unter pauschalem Verweis etwa auf das Urheberrecht abgelehnt werden. Vielmehr ist im Zweifel eine urheberrechtliche Prüfung vorzunehmen, die hinreichend zwischen den Urheberpersönlichkeitsrechten und den Verwertungsrechten differenziert.[154]

---

[151] Anders etwa § 9 Abs. 1 Nr. 2 UIG, der den Schutz dieser Rechte ebenso wie den der personenbezogenen Daten und der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse unter einen Abwägungsvorbehalt stellt.

[152] Der gewerbliche Rechtsschutz umfasst das Markenrecht, das Patentrecht sowie das Gebrauchs- und Geschmacksmusterrecht.

[153] Vgl. *Lenski*, Informationszugangsfreiheit und Schutz geistigen Eigentums, Nord-ÖR 2006, S. 89 ff.

[154] Ein Verstoß hiergegen liegt aber erst bei einer unberechtigten Vervielfältigung, nicht schon bei der bloßen Akteneinsicht vor, VG Frankfurt a.M. NVwZ 2008, S. 1384, 1388; folglich liegt § 6 S. 1 IFG auch dann nicht vor, wenn der Ersteller eines Gutachtens der Behörde Nutzungsrechte gewährte, VG Berlin, Urt. v. 21.10.2010 - 2 K 89.09, Rn. 37.

cc) Werk als Schutzvoraussetzung und Schutzgegenstand

Im Übrigen setzt der urheberrechtliche Schutz nach § 2 Abs. 2 UrhG ein „Werk", also eine bestimmte schöpferische Gestaltungshöhe, voraus – eine Anforderung, die nicht jede Information, deren Preisgabe unter Verweis auf den Urheberrechtschutz verweigert wird, erfüllen wird, wenngleich viele der im Bereich der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages angefertigten Berichte diese Hürde sicherlich nehmen, zumal für die Qualifizierung einer schriftlichen Arbeit als Werk nicht allzu hohe Anforderungen gelten (sog. kleine Münze des Urheberrechts).[155] Zu beachten ist gleichwohl, dass amtliche Werke, die im amtlichen Interesse zur allgemeinen Kenntnisnahme veröffentlicht worden sind, nach § 5 Abs. 2 UrhG grundsätzlich keinen urheberrechtlichen Schutz genießen.

dd) Differenzierung nach den einzelnen Rechten des Urhebers

Liegt ein schutzfähiges Werk im Sinne des Urheberrechts vor, folgt daraus noch nicht per se, dass § 6 S. 1 IFG dem freien Zugang zu den entsprechenden Informationen entgegensteht. Vielmehr ist nach dem Grund der Rechte zwischen Urheberpersönlichkeitsrechten und den wirtschaftlich begründeten Rechten sowie nach dem Inhalt der Rechte vor allem zwischen den Veröffentlichungsrechten und den Verwertungsrechten zu unterscheiden. Außerdem muss stets berücksichtigt werden, dass der Schutz in erster Linie der Form, nicht hingegen dem Inhalt gilt,[156] so dass etwa mündliche Auskünfte über Berichte, die wegen ihrer Form als Werk zu qualifizieren sind und deshalb Urheberrechtsschutz genießen, nicht zwingend einen Eingriff in das Urheberrecht darstellen müssen.[157] Zu beachten ist hierbei freilich umgekehrt, dass auch die Inhaltswiedergabe eine Urheberrechtsverletzung darstellen kann, wenn sie vor der Erstveröffentlichung erfolgt und der Urheber von seinem Recht aus § 12 Abs. 2 UrhG Gebrauch gemacht hat.

ee) Individuelle Bekanntgabe und Veröffentlichung

Ist hinsichtlich der Einschlägigkeit des Urheberrechts als Ausnahme vom freien Informationszugang also eine besondere Prüfung erforderlich, darf umgekehrt ein Eingriff in

---

[155] Vgl. statt vieler *Schulze*, in: Loewenheim, Handbuch des Urheberrechts, 2. Aufl. 2010, § 9 Rn. 98; sowie *ders*, in: Dreier/Schulze, UrhG, 3. Aufl. 2008, Rn. 85.

[156] Vgl. statt vieler *Bullinger*, in: Wandtke/Bullinger, Praxiskommentar zum Urheberrecht, 3. Aufl. 2009, § 2 Rn. 33; Nordemann, in: Fromm/Nordemann, Urheberrecht, 10. Aufl. 2008, § 2 Rn. 46; umfassend *Berking*, Die Unterscheidung von Inhalt und Form im Urheberrecht, 2002, passim.

[157] Zu den Voraussetzungen, unter denen auch der Inhalt eines Werkes geschützt sein kann, vgl. *Loewenheim*, in: Schricker/Loewenheim, Urheberrecht, 4. Aufl. 2010, § 2 Rn. 55 ff.

das Veröffentlichungsrecht des Urhebers nicht mit dem Hinweis darauf abgelehnt werden, dass die Preisgabe der begehrten Informationen nur an eine, nämlich die antragstellende Person erfolge und somit gerade nicht als Veröffentlichung im Sinne des § 15 UrhG zu qualifizieren sei.[158] Vielmehr sind hier stets drei Aspekte zu beachten:

Erstens darf die über die Zugänglichkeit entscheidende Stelle ebenso wenig wie das ihre Entscheidung gegebenenfalls überprüfende Gericht das individuelle Zugangsinteresse des Antragstellers berücksichtigen. Dies widerspräche dem Zweck des IFG, einen voraussetzungslosen und deshalb gerade von der persönlichen Motivation des Antragstellers unabhängigen Zugang zu amtlichen Informationen zu gewährleisten. Vielmehr ist allein entscheidend, dass die Behörde mit der Preisgabe der begehrten Informationen die Verfügungsgewalt über eben diese verliert und sie dementsprechend keinen Einfluss mehr darauf hat, ob der Antragsteller die erlangten Informationen zu einem anderen als dem von ihm angegebenen und im Rahmen der Entscheidung berücksichtigten Zweck verwendet oder sie sogar an Dritte weiterleitet.[159] Mag das IFG wie jedes andere Informationsfreiheitsgesetz in der Konsequenz der subjektiv-rechtlichen Ausgestaltung auch eine vermeintlich individuelle Preisgabe von Informationen zur Folge haben, steht die individuelle Zugänglichkeit doch der Sache nach einer Veröffentlichung gleich. Das folgt nicht nur aus dem skizzierten Verlust der Verfügungsgewalt, sondern auch schon aus dem Umstand, dass weitere Antragsteller hinsichtlich desselben Anspruchsgegenstands genauso zu bescheiden sind wie der zeitlich erste und auch deshalb weder theoretisch noch gar praktisch eine Abgrenzung zwischen einer individuellen und einer allgemeinen Zugänglichkeit gelingen kann.[160]

Angemerkt sei, dass die Transparenzverordnung der Europäischen Union diese Konsequenzen subjektiv-rechtlich ausgestalteter Informationszugangsfreiheit richtig erkannt und

---

[158] So aber das VG Berlin, Urt. v. 1.12.2012 – 2 K 91.11, Rn. 27 f.: „Denn bei einer Einsichtnahme durch den Kläger erhält nur dieser, nicht aber die Allgemeinheit, Zugang zu der Ausarbeitung, wie im Übrigen auch schon die Bundestagsabgeordnete, auf deren Veranlassung sie angefertigt wurde, Zugang hierzu erhalten hat, ohne dass insoweit das Erstveröffentlichungsrecht des Deutschen Bundestages verletzt worden wäre. Auch die Überlegung, dass außer dem Kläger weitere Personen einen Antrag auf Informationszugang bezogen auf die Ausarbeitung stellen könnten, führt nicht zu einer Verletzung von § 12 UrhG. Denn die Möglichkeit der Kenntnisnahme bliebe auch in diesem Falle auf den bestimmten Kreis der Antragsteller beschränkt."

[159] Hierzu und zum gesamten Argument ausführlich *Rossi*, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, 2004, S. 164 ff.

[160] In diesem Sinne auch *Schnabel*, Informationsfreiheit bei Gutachten wissenschaftlicher Dienste des Parlaments, K&R 2012, S. 143, 144.

konsequent umgesetzt hat. Sie knüpft tatbestandlich zwar an den „Zugang" zu einem Dokument an, bemisst die Folgen der Zugänglichkeit aber an dessen „Verbreitung".[161]

Zu betonen ist in diesem Zusammenhang zweitens, dass dem Verlust der tatsächlichen Verfügungsgewalt nicht durch eine individuelle Erklärung des Anspruchstellers oder durch eine Beschränkung der rechtlichen Verfügungsbefugnis vorgebeugt werden kann. Dies verkennt, um noch einmal auf das anlassgebende Urteil für dieses Gutachten zurückzukommen, das VG Berlin in seiner Entscheidung vom 1.12.2011, wenn es auf die Erklärung des Antragstellers rekurriert, die Ausarbeitung nicht in den Verkehr bringen zu wollen.[162] Unabhängig von diesem Einzelfall ließe sich generell und theoretisch daran denken, „die Herausgabe von Informationen mittels Auflagen auf bestimmte Verwendungen zu beschränken. Doch selbst dann wäre die zweckfremde Verwendung oder unerlaubte Weitergabe von Informationen nicht zu verhindern, sondern nur Anknüpfungspunkt für sekundäre Ansprüche, etwa auf Gegendarstellung oder Schadenersatz. Insbesondere bliebe das verwaltungsrechtliche Instrumentarium mit den Möglichkeiten der Rücknahme bzw. des Widerrufs ohne Wirkung."[163]

Im Ergebnis führt also drittens jede Herausgabe von Informationen grundsätzlich zur potentiellen vollständigen Publizität dieser Informationen, was bei der Entscheidung über ihre Preisgabe stets zu berücksichtigen ist.[164] Das Erstveröffentlichungsrecht steht deshalb schon der ersten Preisgabe einer begehrten Information entgegen, auch wenn sie zwangsläufig nur an einen einzelnen Antragsteller erfolgt, denn entscheidend ist nicht die tatsächliche Kenntnisgabe an eine Vielzahl von Personen, sondern deren abstrakte Möglichkeit der Kenntnisnahme.[165]

---

161 Vgl. etwa die einzelnen Bestimmungen des Art. 4 VO 1049/2001.

162 VG Berlin, Urt. v. 01.12.2011 - 2 K 91.11, Rn. 29; ebenso die Argumentation des VG in seinem jüngsten Urt. v. 14.09.2012 - 2 K 185.11, S. 12 des Urteils.

163 *Rossi*, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, 2004, S. 164 f.

164 So schon *Rossi*, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, 2004, S. 164, dort unter Verweis auf *Fluck/Theuer*, UIG, § 8, Rn. 380, 389.

165 So *Rossi*, IFG, 2006, § 6 Rn. 41.

ff) Verwertungsrechte als Schranken der Informationszugänglichkeit

Schließlich sei betont, dass nicht nur die Veröffentlichungsrechte, sondern auch die urheberrechtlichen Verwertungsrechte einer Zugänglichkeit nach dem IFG entgegen stehen können.[166] Darauf weist auch die Gesetzesbegründung ausdrücklich hin.[167]

IV. Zwischenergebnis

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass die Informationen der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages wegen ihrer besonderen Bedeutung für die dem Parlament und den Abgeordneten obliegenden Aufgaben größtenteils nicht in den Anwendungsbereich des IFG fallen. Sie sind bei funktionaler Betrachtung keine Informationen, die im Zusammenhang mit der Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Aufgaben stehen, und deshalb vom IFG ausgenommen.

Sofern Informationen der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages nicht im Zusammenhang mit den spezifisch parlamentarischen Aufgaben stehen, unterfallen sie der Anspruchsverpflichtung und müssen nach Maßgabe des IFG auf Antrag zugänglich gemacht werden. Dabei sind dann freilich die Ausnahmetatbestände von Amts wegen zu berücksichtigen, von denen insbesondere auch der Urheberrechtsschutz nach Maßgabe des § 6 S. 1 IFG zu beachten sein kann.

D. Rechtsvergleichende Perspektiven

Abschließend soll der Befund zum deutschen IFG rechtsvergleichend gespiegelt werden. Denn unabhängig davon, ob man die Auslegung des geltenden IFG hinterfragt oder Gedanken zu einer Neuregelung des IFG anstellt, darf nicht übersehen werden, dass eine grundsätzliche Öffentlichkeit auch anders als mit einer aus der Sicht der Verwaltung passiven Informationszugangsfreiheit hergestellt werden kann und dass insbesondere auch der Anwendungsbereich einer solchen allgemeinen Informationszugangsfreiheit unterschiedlich ausgestaltet sein kann. Die Transparenzverordnung der EU etwa nimmt die Dokumente des Europäischen Parlaments wie auch die des anderen Rechtsetzungsorgans, des Rates der Europäischen Union, explizit in ihren Anwendungsbereich auf. Sie

---

[166] Vgl. *Rossi*, IFG, 2006, § 6 Rn. 44 ff.; *Lenski*, Informationszugangsfreiheit und Schutz geistigen Eigentums, NordÖR 2006, 89, 94 ff.

[167] BT-Drs. 15/4493, S. 14.

kann freilich weder rechtlich noch politisch die Interpretation des IFG beeinflussen (I.). Gleiches gilt für die maßgeblichen Regelungen in anderen Staaten. Sie sollen gleichwohl kurz in den Blick genommen werden, weil selbst in solchen Staaten, die eine Vorreiterrolle in der Zugänglichkeit von Informationen der Verwaltung eingenommen haben, Informationen der „Wissenschaftlichen Dienste" regelmäßig vom Zugangsanspruch ausgenommen sind (II.).

I. Transparenzverordnung der EU

Für die Organe der Europäischen Union bestimmt die VO 1049/2001, die sog. Transparenzverordnung, seit ihrem Inkrafttreten im Jahre 2001 und in Konkretisierung primärrechtlich verankerter Zugangsrechte in Art. 15 Abs. 3 AEUV und Art. 42 GRCh den Zugang zu amtlichen Dokumenten. Sie fungiert insofern als „IFG der EU". Für die nationalen Rechtsordnungen und somit auch für das IFG sind die Bestimmungen der Transparenzverordnung ohne jede rechtliche Bedeutung (1.). Auch eine „nur" politischen Beeinflussung des IFG kann angesichts der vielfältigen strukturellen Unterschiede zwischen der Transparenzverordnung der EU und dem IFG des Bundes nicht in Betracht kommen (2.).

1. Keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Auslegung des IFG

Auf die Transparenzverordnung der EU muss im Kontext dieses Gutachtens nicht näher eingegangen werden. Denn weder die Transparenzverordnung selbst noch die zu ihr ergangene Rechtsprechung sind von rechtlicher Bedeutung für die Anwendung und Auslegung der allgemeinen nationalen Informationsfreiheitsgesetze. Sie vermögen deshalb auch nicht das IFG des Bundes in irgendeiner Weise zu modifizieren. Insbesondere wäre es schlichtweg falsch, den grundsätzlichen Anwendungsvorrang des Europarechts vor dem nationalen Recht für die Transparenzverordnung fruchtbar zu machen und auf diese Weise – möglicherweise gar contra legem – eine bestimmte Auslegung des IFG ableiten zu wollen.

Denn die Transparenzverordnung ist reines EU-Binnenrecht, sie betrifft ausschließlich die EU-Eigenverwaltung und verpflichtet allein die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU, nicht hingegen die Organe und Behörden der Mitgliedstaaten. Insofern ist sie strikt von denjenigen Vorgaben zu trennen, die wie insbesondere die Umweltinfor-

mationsrichtlinie,[168] daneben etwa aber auch die sog. Weiterverwendungsrichtlinie[169] oder die INSPIRE-Richtlinie,[170] gerade die Mitgliedstaaten verpflichten und auch nach ihrer Umsetzung in das nationale Recht als Auslegungsmaßstab Bedeutung behalten.

Die Transparenzverordnung macht dies in ihrem Erwägungsgrund Nr. 15 übrigens selbst ganz deutlich:

> *„Diese Verordnung zielt weder auf eine Änderung des Rechts der Mitgliedstaaten über den Zugang zu Dokumenten ab, noch bewirkt sie eine solche Änderung; es versteht sich jedoch von selbst, dass die Mitgliedstaaten aufgrund des Prinzips der loyalen Zusammenarbeit, das für die Beziehungen zwischen den Organen und den Mitgliedstaaten gilt, dafür sorgen sollten, dass sie die ordnungsgemäße Anwendung dieser Verordnung nicht beeinträchtigen, und dass sie die Sicherheitsbestimmungen der Organe beachten sollten."*

Vor diesem Hintergrund darf etwa aus dem Umstand, dass die Transparenzverordnung die Rechtsetzungsorgane und mit ihnen Dokumente aus dem Rechtsetzungsprozess grundsätzlich einer allgemeinen Informationsfreiheit unterwirft,[171] nicht vorschnell der Rückschluss gezogen werden, dies müsse dann auch für Informationen der nationalen Parlamente gelten. Vielmehr wird gerade mit Blick auf das spezifisch für die Mitgliedstaaten erlassene Europarecht deutlich, dass hier – als Beispiel sei auf die Umweltinformationsrichtlinie verwiesen – die parlamentarische Tätigkeit aus dem jeweiligen Anwendungsbereich ausgenommen ist bzw. von den Mitgliedstaaten ausgenommen werden kann.[172]

2. Strukturelle Unterschiede der Transparenzverordnung zum IFG

Ungeachtet ihrer rechtlichen Irrelevanz für die Interpretation des IFG des Bundes seien im Folgenden auch die strukturellen Unterschiede zwischen der Transparenzverordnung und dem IFG in Erinnerung gerufen werden.

---

168 Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates (2003/4/EG) vom 28.1.2003, ABl. EG Nr. L 41/26.

169 Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates (2003/98/EG) vom 17.11.2003, ABl.EG Nr. L 345/90.

170 Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates (2007/2/EG) vom 14.3.2007, ABl.EG Nr. L 108/1.

171 Vgl. hierzu in Bezug auf den Rat EuGH, Urt. v. 01.07.2008 – verb. Rs. C-39/05 P und C-52/05 P, (Schweden und Maurizio Turco/Rat), Slg. 2008 I-4723; EuG, Urt. v. 23.11.2003 – T-84/03, Slg. 2004 II-4061; in Bezug auf die Kommission EuGH, Urt. v. 21.07.2011, Rs. 506/08 (Schweden/MyTravel und Kommission), noch nicht in amtl. Slg.; sowie generell zum Schutz der Entscheidungsprozesse in den Organen EuG, Urt. v. 07.06.2011, Rs.T-471/08 (Toland), Rn. 47; EuG, Urt. v. 22.03.2011 – Rs. T-233/09 (Access Info Europe/Rat), noch nicht in amtl. Slg.

172 Vgl. Art. 2 Nr. 2 Satz 2 UIRL i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 lit. a UIG.

a) Unterschiedliche Entwicklung

Auf den ersten Blick scheinen sich die Transparenzverordnung der EU und das Informationsfreiheitsrecht in Deutschland parallel entwickelt zu haben. Doch die in der Tat fast zeitgleich ablaufende Genese des jeweiligen Informationsfreiheitsrechts war von Beginn an durch unterschiedliche Zielsetzungen und mit ihnen durch unterschiedliche Regelungen geprägt. Während in Deutschland nämlich tatsächlich die Herstellung einer Öffentlichkeit der Verwaltung im Vordergrund stand, ging es in der EU vorrangig um die Gewährleistung der Öffentlichkeit der Rechtsetzung. Sie reagierte mit der sogleich skizzierten Entwicklung der Zugänglichkeit von Dokumenten der EU-Organe auf den Vorwurf des Demokratiedefizits und der Bürgerferne, die seit Mitte der 80er-Jahre des vergangenen Jahrhunderts die öffentliche Meinung zu den Europäischen Gemeinschaften prägten und gerade auch bei der Gründung der Europäischen Union für eine gewisse Skepsis sorgten.

Ohne die Entwicklung des EU-internen Informationsfreiheitsrechts im Einzelnen nachzuzeichnen,[173] sei insofern in Erinnerung gerufen, dass es einen rechtlich verankerten allgemeinen Grundsatz der Öffentlichkeit bis zum Vertrag von Amsterdam nicht gab. Die Zugänglichkeit von Dokumenten der EU-Organe war bis 1993 überhaupt nicht normiert und seitdem zunächst nur Gegenstand eines Verhaltenskodexes, der von den einzelnen Organen organspezifisch und organintern durch sog. Transparenzentscheidungen umgesetzt wurde. Diese Transparenzentscheidungen vermochten nach der Interpretation des EuGH aber immerhin subjektive Rechte auf Zugang zu Dokumenten zu erzeugen.[174] Erst durch den Vertrag von Amsterdam wurde – auf Vorschlag Schwedens – neben einem allgemeinen Transparenzgebot in Art. 1 Abs. 2 EUV auch ein allgemeines Informationszugangsrecht in Art. 255 EGV primärrechtlich verankert, das nunmehr in Art. 15 Abs. 3 AEUV eine prominente Stellung erfahren hat und zudem durch Art. 42 GRCh grundrechtlich flankiert wird. Von größerer Bedeutung für die Praxis war und ist die auf der Grundlage des alten Art. 255 EGV erlassene Transparenzverordnung.[175] Sie gibt mit

[173] Vgl. hierzu *Rossi*, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, 2004, S. 43 ff.; ausführlich *Meltzian*, Das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten der Gemeinschaftsorgane, 2004, S. 60 ff., unter Einbeziehung der jüngeren Entwicklung bspw. *Wegener*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2012, Art. 15 AEUV, Rn. 8 ff.

[174] Vgl. EuGH, Urt. v. 30.04.1996, Rs. C-58/94 (Niederlande/Rat), Slg. 1996, I-2169.

[175] Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.5.2011 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, ABl. EG Nr. L 145/43.

dem Kreis der verpflichteten Organe wie schon ihre primärrechtlichen Grundlagen zu erkennen, dass mit dem Parlament, dem Rat und der Kommission in erster Linie die Rechtsetzungsorgane angesprochen sind, wobei nicht übersehen wird, dass die Kommission neben ihrem Initiativrecht für Rechtsetzungsakte auch als Verwaltungsbehörde tätig wird. Im Schwerpunkt aber ist die Rechtsetzungstätigkeit der Europäischen Union betroffen.

b) Herstellung einer zunächst nicht gewährleisteten Öffentlichkeit

Das subjektive Recht auf Zugang zu Dokumenten, das in den genannten Rechtsquellen normiert ist, diente somit zunächst der Herstellung einer Öffentlichkeit der Organe, die – anders als in den Mitgliedstaaten, anders auch als in Deutschland – in den Gründungsverträgen zunächst gar nicht geregelt war.

Während die Öffentlichkeit der Plenarverhandlungen des Bundestages von Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG und für den Bundesrat von Art. 52 Abs. 3 GG normiert wird, gab es eine solche Bestimmung für das Europarecht nicht. Vielmehr war die Publizität allein Gegenstand der jeweiligen Geschäftsordnungen. Erst seit dem Vertrag von Lissabon bestimmt Art. 15 Abs. 1 AEUV ganz allgemein:

> *(1) Um eine verantwortungsvolle Verwaltung zu fördern und die Beteiligung der Zivilgesellschaft sicherzustellen, handeln die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter weitestgehender Beachtung des Grundsatzes der Offenheit.*

Art. 15 Abs. 2 AEUV konkretisiert sodann:

> *„Das Europäische Parlament tagt öffentlich; dies gilt auch für den Rat, wenn er über Entwürfe zu Gesetzgebungsakten berät oder abstimmt."*

Ergänzend führt Art. 16 Abs. 8 EUV für den Rat aus:

> *„Der Rat tagt öffentlich, wenn er über Entwürfe zu Gesetzgebungsakten berät und abstimmt. Zu diesem Zweck wird jede Ratstagung in zwei Teile unterteilt, von denen der eine den Beratungen über die Gesetzgebungsakte der Union und der andere den nicht die Gesetzgebung betreffenden Tätigkeiten gewidmet ist.*

Zur Kommission findet sich in den Verträgen keine spezifische Öffentlichkeitsbestimmung, so dass insofern nur das allgemeine (und letztlich unbestimmte) Transparenzgebot des Art. 15 Abs. 1 AEUV zum Tragen kommt.

c) Konzentration auf die Rechtsetzung

Die weitere Ausgestaltung dieses allgemeinen Transparenzgebots in Art. 15 Abs. 2 AEUV zielt ihrer Begründung und vor allem ihrem Inhalt nach primär auf eine öffentliche Ge-

setzgebung.[176] Diese Intention des primären Gemeinschaftsrecht greift insofern die Zielsetzung der sekundärrechtlichen Transparenzverordnung auf, in deren Erwägungsgrund Nr. 2 es heißt:

> *Transparenz ermöglicht eine bessere Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess und gewährleistet eine größere Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System. Transparenz trägt zur Stärkung der Grundsätze der Demokratie und der Achtung der Grundrechte bei, die in Artikel 6 des EU-Vertrags und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind.*

Hier wird zwar im weitesten Sinne die Transparenz auch mit der Verwaltung verknüpft, doch mit der Intention einer „besseren Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess" und der doppelten Betonung der Demokratie steht erkennbar die Publizität der europäischen Rechtsetzung im Vordergrund, zumal hier der Schwerpunkt der Kompetenzen der EU liegt. Denn während der EU im Bereich der Rechtsetzung eine Fülle von Kompetenzen seitens der Mitgliedstaaten überlassen wurden, ist sie nur ausnahmsweise auch zum Vollzug des von ihr erlassenen Rechts zuständig. In der Regel wird das europäische Recht aber im Wege des indirekten Vollzugs durch die Mitgliedstaaten angewendet,[177] so dass schon aus diesem Grunde die Transparenz der Verwaltung der EU nicht im Fokus der rechtlichen Regelungen steht.

d) Kompensation schwächerer Legitimation

Die Transparenzverordnung der EU zielt wie ihre primärrechtlichen Wurzeln dementsprechend in erster Linie auf die Kompensation der schwächeren und zum Teil als ungenügend empfundenen[178] demokratischen Legitimation der Rechtsetzung der EU. Diese Zielsetzung ist nicht nur in der Rechtswissenschaft herausgearbeitet worden,[179] sondern wird ganz offen auch vom EuGH betont:[180]

> *Wie in den Randnrn. 45 bis 47 des vorliegenden Urteils in Erinnerung gerufen, ist ein solches überwiegendes öffentliches Interesse darin zu sehen, dass die Verbreitung von Dokumenten, die die Stellungnahme des Juristischen Dienstes eines Organs zu Rechtsfragen enthalten, die bei der Diskussion über Gesetzesvorschläge aufgeworfen werden, geeignet ist,*

---

176 Vgl. *Wegener*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2012, Art. 15 AEUV, Rn. 2.

177 Vgl. statt vieler *Stettner*, in: Dauses (Hrsg.), Europäisches Wirtschaftsrecht, Stand: 30. EL 2012, Anm. B III (Verwaltungsvollzug), Rn. 11 f.

178 Zur funktionsadäquaten demokratischen Legitimation vgl. *Rossi*, Europäisches Parlament und Haushaltsverfassungsrecht, 1997, S. 259 ff.

179 Vgl. bspw. *Meltzian*, Das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten der Gemeinschaftsorgane, 2004, S. 53 ff.

180 EuGH, Urt. v. 1.7.2008 – verb. Rs. C-39/05 P und C-52/05 P (Schweden und Maurizio Tauro/Rat), Slg. 2008 I-4723, Rn. 67.

die Transparenz und die Offenheit des Gesetzgebungsverfahrens zu erhöhen und das demokratische Recht der europäischen Bürger, die Informationen zu überprüfen, auf deren Grundlage ein Rechtsakt ergangen ist, zu stärken, wie es insbesondere im zweiten und im sechsten Erwägungsgrund dieser Verordnung vorgesehen ist.

Das IFG dagegen zielt weder ausweislich der Begründung noch gar nach seinem Inhalt auf eine Verbesserung des Legitimationsniveaus der Rechtsetzung, sondern will in erster Linie die Kontroll- und Partizipationsmöglichkeiten der Bürger stärken.[181]

e) Beschränkung auf Unionsbürger und Bewohner

Schließlich – und sicherlich nicht abschließend – sei auf den Umstand hingewiesen, dass das Zugangsrecht nach Europarecht entsprechend seiner legitimationsstiftenden Zielsetzung tendenziell als Bürgerrecht ausgestaltet ist, wohingegen das nationale Informationsfreiheitsrecht den subjektiven Anspruch auf Zugang zu Informationen als Menschenrecht formuliert. Während nach der Transparenzverordnung nämlich die Unionsbürgerschaft oder jedenfalls doch der Wohnsitz in einem Mitgliedstaat Voraussetzung für den Zugang zu den Dokumenten der Organe ist,[182] stehen die amtlichen Informationen der Bundesbehörden jedem offen. Dies kann und soll an dieser Stelle nicht näher beurteilt und gewürdigt werden,[183] untermauert aber einmal mehr die unterschiedlichen Zielsetzungen und ihnen folgend den unterschiedlichen Anwendungsbereich zwischen der europäischen Transparenzverordnung und dem nationalen Informationsfreiheitsgesetz.

II. Wissenschaftliche Dienste von Parlamenten ausgewählter Staaten

Wenngleich es sich bei dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes um ein rein innerstaatliches Gesetz handelt, das nicht in Erfüllung europarechtlicher oder völkerrechtlicher Vorgaben, sondern aufgrund eigener politischer Entscheidung erlassen wurde, sei abschließend doch ein kurzer rechtsvergleichender Blick auf den Umgang mit Informationen gerichtet, die den Wissenschaftlichen Diensten beim Deutschen Bundestag ver-

---

181 Vgl. BT-Drs. 15/4493, S. 6 sowie deren Analyse bei *Rossi*, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, 2004, S. 67 ff.

182 Vorbehaltlich allerdings abweichender Bestimmungen der Organe, vgl. Art. 2 Abs. 2 VO 1049/2001.

183 Näher hierzu bspw. *Rossi*, Informationszugangsrecht und Verfassungsrecht, 2004, S. 179 ff.

gleichbare Einrichtungen der Parlamente in Frankreich,[184] Österreich,[185] den USA,[186] England[187] und Schweden[188] anfallen. Diese fünf Länder werden deshalb zum Vergleich herangezogen, weil sie entweder – wie insbesondere Schweden und die USA – über ausgesprochen lange Erfahrung mit allgemeiner Informationszugangsfreiheit verfügen oder – wie insbesondere England und Frankreich – auf eine lange parlamentarische Tradition zurückblicken können. Mit Österreich ist schließlich ein Vergleichsland ausgewählt, das nicht nur wegen seines bundesstaatlichen Aufbaus und seiner deutschen Sprache mit den deutschen Begebenheiten gut vergleichbar ist.

Um die Frage zu klären, ob in diesen Ländern die Arbeiten der wissenschaftlichen Dienste der Parlamente dem jeweiligen allgemeinen Informationszugangsrecht unterfallen, ist eine formelle Anfrage über das Netzwerk „Europäisches Zentrum für Parlamentarische Wissenschaft und Dokumentation (EZPWD) durchgeführt worden, deren Ergebnisse von Dr. Hanspeter Blatt, Fachbereich WD 1, Geschichte, Zeitgeschichte und Politik, wie folgt zusammen gefasst wurde:

- In Frankreich unterfallen solche Dokumente nicht den Bestimmungen des IFG, die speziell für den legislativen Entscheidungsprozess gefertigt wurden. Hierunter fallen auch Ausarbeitungen, die eigens für Abgeordnete oder Kommissionen gefertigt wurden, also zum Beispiel Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste.

  Sofern Abgeordnete oder Kommissionen Dokumente nutzen, die von der Verwaltung im Zuge ihrer allgemeinen Aufgaben gefertigt wurden, unterfallen diese jedoch den Bestimmungen des IFG.

---

184 In Frankreich bestimmt sich die Zugänglichkeit von Informationen maßgeblich nach dem Gesetz N° 78-753 vom 17. Juli 1978. Informationen der gesetzgebenden Körperschaften unterfallen diesem Gesetz grundsätzlich nicht, wie das Gesetz vom 12 April 2000 ausdrücklich festschreibt.

185 In Österreich ist ein grundsätzliches Auskunftsrecht in Art. 20 Abs. 4 des Bundes-Verfassungsgesetzes verankert und im Auskunftspflichtgesetz von 1987 konkretisiert worden (Bundesgesetz vom 15. Mai 1987 über die Auskunftspflicht der Verwaltung des Bundes und eine Änderung des Bundesministeriengesetzes 1986 (Auskunftspflichtgesetz) - BGBl. Nr. 287/1987.). Im Unterschied zu Deutschland ist die Parlamentsdirektion durch die Erwähnung in Art. 30 Bundes-Verfassungsgesetz verfassungsrechtlich explizit geschützt.

186 In den U.S.A. bestimmt § 552 den Anwendungsbereich des Freedom of Information Act (FOIA).

187 In England ist im Jahre 2000 ein Freedom of Information Act erlassen worden, der in § 34 verschiedene Privilegien des Parlaments festschreibt.

188 In Schweden bestimmt sich die Zugänglichkeit von Informationen nach der Tryckfrihetsförordningen, dem Gesetz über die Pressefreiheit, das funktional dem IFG des Bundes entspricht. Es setzt in Art. 5 den Riksdag abweichend vom sonstigen Verwaltungsrecht mit Behörden gleich.

- In Österreich unterliegt die Arbeit des Rechts-, Legislativ- und Wissenschaftlichen Dienstes in der österreichischen Parlamentsdirektion keinen Auskunftspflichten im Sinne des dortigen IFG.
- Auch in den USA ist jegliche Berichterstattung und jegliche Arbeit des Kongresses, einschließlich der Arbeit der dem Kongress zuarbeitenden Dienste, von den Bestimmungen des dortigen IFG ausgenommen.
- In England kann der Parlamentspräsident im Einzelfall durch eine Bescheinigung Materialien von den Bestimmungen des IFG ausnehmen. Dies gilt insbesondere für Ausarbeitungen, die für einzelne Abgeordnete erstellt wurden.
- In Schweden wird der Reichstag generell nicht als Behörde im Sinne des IFG betrachtet. Dennoch stellt das Pressefreiheitsgesetz den Reichstag mit Behörden gleich. Auch wenn der Wissenschaftliche Dienst des Riksdag Teil der Verwaltung ist, kann der Abgeordnete selbst bestimmen, ob eine Ausarbeitung der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden soll. Macht ein Abgeordneter eine solche Ausarbeitung zugänglich, unterfällt sie damit generell den Bestimmungen des IFG.

Abgesehen davon, dass die rechtliche Praxis in anderen Staaten die Auslegung des deutschen IFG nicht zu beeinträchtigen vermag, sondern allenfalls als politischer Impuls bei einer Novellierung des IFG fungieren kann, ist diese Zusammenfassung doch bemerkenswert. Wenn selbst ein Land mit einer fast fünfzigjährigen Tradition der allgemeinen Informationsfreiheit wie die USA die Binnenkommunikation zwischen den Diensten des Kongresses und dem Kongress vom Informationszugangsrecht ausnimmt, wenn selbst Länder mit einer langjährigen parlamentarischen Tradition wie England und Frankreich die Zuarbeit der Dienste zu den jeweiligen Parlamenten, insbesondere zu ihren Abgeordneten, der Informationszugänglichkeit vorenthalten, wenn schließlich selbst Schweden die Zugänglichkeit der entsprechenden Ausarbeitung von der Zustimmung des jeweiligen Abgeordneten abhängig macht, dann wird doch erkennbar, dass zwischen – jedenfalls manchen – Aufgaben der parlamentarischen Dienste auf der einen Seite und einer allgemeinen Informationszugangsfreiheit auf der anderen Seite Spannungsfelder bestehen, die nicht einseitig zu Gunsten der Informationszugangsfreiheit aufgelöst werden können. Dies wäre bei einer etwaigen Novellierung des IFG zu berücksichtigen, die klarstellen könnte, was die Auslegung des geltenden IFG bereits ergibt: Dass nämlich die

Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages wegen ihres funktionellen Voraussetzungsschutzes nicht in den Anwendungsbereich des IFG fallen.

Augsburg, den 17.12.2012 Matthias Rossi